

# ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL INAI: UNA VISIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA EN MÉXICO

ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF THE INAI'S ADVISORY BOARD: A VIEW FROM THE  
GOVERNANCE APPROACH IN MEXICO

RICARDO UVALLE BERRONES  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

## RESUMEN

El objetivo del presente artículo consiste en analizar el rol del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). ¿En qué medida el Consejo Consultivo del INAI incentiva el fortalecimiento de este órgano para que las libertades ciudadanas sean protegidas cuando se afectan los derechos relacionados con el ejercicio de acceso a la información y la seguridad de los datos personales? La hipótesis que se plantea es que la tarea deliberativa y argumentativa del Consejo Consultivo es fundamental para enriquecer la toma de las decisiones por parte de los consejeros que integran el pleno del INAI, al observar, criticar y recomendar acciones que deben orientarse hacia una mejor aplicación de las disposiciones que aluden al derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, en un marco de protección y seguridad que se sustenta en la institucionalidad de los valores democráticos.

Palabras clave: Acceso a la información,  
Consejos consultivos, Gobernanza, México.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the role of the National Institute of Access to Information and Protection of Personal Data (INAI). To what extent does the Advisory Council of INAI encourage strengthening this body so that citizens' freedoms are protected when rights related to the exercise of access to information and the security of personal data are affected? The hypothesis put forward is that the deliberative and argumentative task of the Advisory Council is fundamental to enrich the decision-making by the councilors that make up the plenary of INAI by observing, criticizing, and recommending actions that should be oriented towards a better application of the provisions that allude to the right of access to information and the protection of personal data, within a framework of safety and security that is based on the institutionality of democratic values.

Keywords: Access to information, Advisory  
Councils, Governance, Mexico.

## INTRODUCCIÓN

Las democracias son sistemas de vida que tienen como base de su desarrollo la participación de las personas y grupos en los asuntos de interés compartido. Su riqueza cognoscitiva es la piedra de toque para que las capacidades diferenciadas que se desarrollan en la sociedad civil sean aprovechadas en la suma oportuna vinculadas con el desenvolvimiento innovador de la vida pública. Su efectividad no descansa en un sólo punto de referencia, sino en la aportación de actores que participan de manera activa en la definición de la agenda colectiva. En este sentido, las democracias son ámbitos en los cuales la riqueza intelectual brota con la pluralidad y diversidad de ideas, modelos, proyectos, planes, programas y políticas que son fruto de la inteligencia ciudadana para favorecer el diseño y funcionamiento de las instituciones para que su desempeño sea eficaz en los marcos de la gobernanza. Las democracias también diseñan sistemas de gestión para que los gobiernos, en la lógica de la gobernanza, actúen con sentido de anticipación previsión y operación con el propósito de que las instituciones que los sustentan estén dotadas de capacidades y recursos, dado que son la base para el cumplimiento de las metas colectivas.

El valor de la democracia no es aleatorio, sino que deriva de los planes de acción que son preparados por los actores gubernamentales y colectivos, a fin de lograr una participación enfática en las cuestiones sociales, políticas y productivas. Por ese motivo, la democracia es la forma de gobierno de mayor convocatoria para que los actores y personas que se interesan en las tareas compartidas y generen con iniciativas, las contribuciones que, desde las relaciones horizontales, sea factible institucionalizar de manera progresiva.

En este sentido, la tarea de los Consejos Consultivos, órganos fundamentales en la construcción y consolidación de la vida democrática, es testimonio de cómo la participación de miembros de la sociedad civil en la esfera de la institucionalidad democrática no sólo es necesaria, sino indispensable para dar lugar al trabajo conjunto, responsable y productivo. Los Consejos Consultivos son instancias activas en el desempeño de las instituciones, con el fin de generar productos que tienen como origen normas y procedimientos que regulan su forma y sentido. Los Consejos Consultivos son ámbitos que contribuyen para que el desempeño institucional no sea monocéntrico, sino plural y diverso, dado que caracterizan el desarrollo de las sociedades democráticas. Esto significa la coexistencia de órganos, estructuras y procesos que se articulan con base en valores, normas, culturas, procedimientos y planes de acción que tienen como finalidad el tratamiento y procesamiento de la toma de decisiones sobre asuntos específicos de la gestión institucional.

Los consejos consultivos son órganos diseñados para que su funcionamiento sea congruente con las reglas vigentes en los organismos que justifican su creación. Es el caso del Consejo Consultivo del INAI, órgano creado en 2017, con atribuciones definidas para que sea coadyuvante en el cumplimiento de los procesos y objetivos que corresponden al INAI. Su labor se enlaza con el cumplimiento de dos mandatos relevantes para la vida del país: el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales.

El Consejo Consultivo del INAI es un ámbito que se enlaza con la práctica de la democracia que en México inicia a partir de la reforma electoral de 1997, la cual reorienta el ejercicio del poder por la senda de la gobernanza, es decir, del ejercicio de la autonomía, la interacción, la

corresponsabilidad y la cocreación que son atributos en la nueva relación de la sociedad y los ciudadanos con los órganos del poder estatal. Es un Consejo que desempeña un rol central en las tareas de gobierno, dado que su responsabilidad consiste analizar, deliberar y elaborar recomendaciones al pleno del INAI, integrado por siete comisionados designados por el Senado de la República. Esto significa que tiene atribuciones para potenciar la institucionalidad democrática, al intervenir en cuestiones relacionadas con la recomendación de opiniones vinculadas a las tareas de gestión, el desempeño del Instituto, así como opinar sobre los diversos programas que se deben cumplir cada año. Las actividades que cumple están centradas en analizar y fundamentar recomendaciones que tienden a lograr un desempeño institucional más innovador y efectivo. Su contribución en favor de lograr una gestión eficiente, la acredita con recomendaciones que responden al objetivo de producir calidad e institucionalidad democrática, en aspectos centrales de un país que acredita una lucha larga y organizada para desmontar el régimen autoritario vigente desde el México Independiente. Cabe destacar que, en 1977, inicia el camino para lograr el cambio pacífico y democrático, hasta instituirlo en el 2000, tiempo en que se cumple el objetivo de conseguir con la participación ciudadana, la alternancia en el poder.

En esta línea de acontecimientos históricos e institucionales, el Consejo Consultivo es un espacio ceñido a la deliberación democrática y tiene que como referente el apego valores y acciones que contribuyen para que el desempeño del INAI responda al sentido constitucional y jurídico que justifica su razón institucional. No menos importante es que su trabajo responde a la lógica que sustenta la importancia de la democracia en todos los órdenes de la vida de México, a partir del modo en que asume sus responsabilidades como órgano colegiado.

La labor del Consejo Consultivo en este sentido, tienen valor político para cumplir tareas públicas, convalidando así, su importancia en los procesos democráticos de México, para dar vigencia al gobierno colaborativo, el cual se caracteriza por sumar las aportaciones de actores de la sociedad civil, al participar en las tareas relacionadas con la gestión de los asuntos públicos. La integración del Consejo es el eje que fortalece su valor público, ya que, en las tareas del INAI, existe un espacio de actividades y tareas en el cual una parte de la inteligencia colectiva del país da vida a un trabajo que exige preparación técnica y profesional, así como responsabilidad mayúscula para ensanchar la fortaleza del espacio público de la sociedad, para que asuma tareas de responsabilidad en el ámbito público del Estado.

En consecuencia, la relación de las esferas de lo público-derecho de acceso a la información- y lo privado-protección de datos personales- se formaliza con normas de interés público, lo cual origina uno de los avances más importantes que caracterizan a la sociedad civil mexicana en términos de la vida democrática y que el Consejo Consultivo focaliza con la mayor importancia para afinar sus actividades y responsabilidad, tomando en cuenta que son ámbitos centrales en la lógica del Estado de derecho, construido también sobre la base de la libertad, la democracia y el republicanismo.

El objetivo del presente artículo consiste en analizar y explicar el rol del Consejo Consultivo del INAI en su interacción y deliberación con los consejeros del propio Instituto, al asumir tareas de estudio, análisis, observaciones y recomendaciones para mejorar la gestión institucional, dado que desembocan en propuestas que tienden a mejorar la toma de las decisiones, sobre la base de proteger con normas constitucionales y de legislación secundaria, tanto el derecho de acceso a

la información como la protección de los datos personales, entendidos como piezas fundamentales para el desarrollo democrático del país.

Considerando los elementos anteriores, el artículo formula la siguiente pregunta: ¿En qué medida el Consejo Consultivo del INAI incentiva el fortalecimiento de este órgano para que las libertades ciudadanas sean protegidas cuando se afectan los derechos relacionados con el ejercicio de acceso a la información y la seguridad de los datos personales?

La hipótesis que se plantea es que la tarea deliberativa y argumentativa del Consejo Consultivo es fundamental para enriquecer la toma de las decisiones por parte de los consejeros que integran el pleno del INAI, al observar, criticar y recomendar acciones que deben orientarse hacia una mejor aplicación de las disposiciones que aluden al derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, en un marco de protección y seguridad que se sustenta en la institucionalidad de los valores democráticos.

Para fines de valoración empírica, el artículo se apoya en el análisis y valoración de documentos originales que han sido objeto de selección para describir los aspectos significativos en los cuales el propio Consejo ha tenido actuaciones importantes al deliberar, sugerir y recomendar acciones que enriquecen los procesos de la toma de las decisiones. Una vez concluido el análisis empírico, se valora la efectividad del Consejo con base en categorías funcionales referidas al desempeño que acredita.

Para fines de exposición el artículo se organiza en las secciones siguientes: Introducción; Advenimiento de la gobernanza; Nueva gobernanza; Gobernanza y transparencia; Transparencia y consejos consultivos; Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Balance analítico; y Conclusión.

## ADVENIMIENTO DE LA GOBERNANZA

La organización y el ejercicio del poder son elementos centrales en las democracias, dado que se relacionan con la vida estatal y la sociedad civil, que para dar lugar a formas de acción pública que se origina con la intervención de actores diversos que tienen en común la integración y el cumplimiento de la agenda pública. Esto significa que el poder democrático es condición de vida para que los ciudadanos y las autoridades constituidas tengan la oportunidad de comunicarse, coordinarse y corresponsabilizarse en lo que concierne a las tareas públicas, las cuales son foco de atención para generar estrategias de acción colectiva. Desde finales del siglo XX, las relaciones entre el Estado y la sociedad han sido objeto de transformación, lo cual significa que forman parte de la distribución del poder que tiene como punto de partida los años ochenta. En efecto, con el declive de los estados del bienestar, las condiciones de la vida económica y política ingresan a etapas de revisión, ajuste y mejora que tienen como objetivo modificar el patrón del gobierno avasallador, intervencionista y rector que caracterizó el periodo posbélico de 1945 a 1975. Éste fue el resultado de políticas y programas públicos que se diseñaron sobre la base de la economía de la demanda, no tanto de la economía de la oferta, es decir, se valoraban más demandas relacionadas con el ahorro, la inversión y la calidad de vida, sin considerar la relevancia del costo-beneficio, dando lugar a que los problemas fiscales y presupuestales se agudizarán de manera exponencial.

Lo relativo a la gestión de las políticas públicas tenían más corte estatista, lo cual da como resultado que el poder de las burocracias se intensificará en detrimento de la sociedad y la economía. La gestión de las políticas se asume como estrategia apropiada para impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos, orientados hacia el logro del bienestar social. Se impulsa de este modo un patrón de gobierno distante de los agentes productivos en cuanto a los procesos de colaboración, al asumir el Estado el rol protagónico en las actividades de producción y distribución de los bienes y servicios públicos. La injerencia amplia del Estado en los procesos productivos extiende su presencia en los espacios del mercado, la inversión y los negocios que corresponden más a los agentes privados. El objetivo de conseguir el bienestar difumina las fronteras de lo privado y lo público, al destacar más las políticas elaboradas y aplicadas de arriba hacia abajo.

El rol del Estado se amplía de manera significativa con las tareas de planificación programación e intervención directa mediante la creación de agencias, organismos, comisiones y ministerios que convergían en la lógica de formar espacios de gestión institucional bajo la dirección de los políticos y los cuadros administrativos. De este modo, se impulsan las políticas gubernamentales mediante los procesos verticales, lo cual da como resultado que la actividad del Estado carecía de límites nítidos para no invadir o desplazar la inventiva de los grupos privados y sociales interesados en ser parte en las tareas productivas. La gobernanza que se genera con este patrón de desempeño es de carácter estatista, es decir, de raigambre predominantemente administrativa y burocrática, lo cual ocasiona costos públicos altos y desventajas para la sociedad civil desde el momento que se carecía de oportunidades e incentivos para ser parte más activa en la producción de los bienes y servicios públicos. Consecuentemente, la relación Estado-sociedad se caracteriza por alentar relaciones cada vez más asimétricas y desembocan en que la falta de controles (Pzerworski 2008) sobre el desempeño de las burocracias públicas y da como resultado su autonomía en las esferas de decisión y acción, propiciando que el uso de instrumentos de gobierno como los presupuestos se aplicarían con criterio político, incluso clientelar.

La utilización del presupuesto que implica fundamentación de los procesos técnicos es permeada por consideraciones políticas (De Haro et al. 2010) lo cual explica en buena medida la prevalencia de la economía de la demanda para negociar los paquetes del bienestar con óptica de poder, así como destacar las ventajas en la asignación de los recursos. La atmósfera política de las políticas del Estado de bienestar tenía relevancia dado que se asociaba con los objetivos de la gobernabilidad y la estabilidad. Gobernar implicaba generar relaciones de acuerdo y negociación para que el bienestar formará parte de las agendas de gobierno, atendiendo al criterio de que la economía debía crecer para satisfacer las demandas de los diversos grupos sociales y políticos. Gobernar implicaba atender y responder a las demandas de la seguridad social, las pensiones, las jubilaciones, los retiros, las cajas de ahorro, capítulos relacionados con las proclamas de la fuerza de trabajo corporativa e implicaba compromisos entre el Estado, los agentes privados y los líderes sindicales, lo cual da como resultado la formula corporativa de la gobernabilidad y la gobernanza estatizadas. Este punto de la correlación de fuerzas caracteriza a la sociedad industrial posbélica para aminorar los conflictos y frenar las desigualdades económicas y sociales con el apoyo decidido de las políticas intervencionistas y distributivas.

En este sentido, durante treinta años el Estado de bienestar, entiendo como un Estado social (Bauman 2011), consigue una mejora importante en los procesos y condiciones de la vida social

y económica y ensancha la gobernabilidad como activo medular del quehacer político para impulsar tanto los procesos económicos como la política social bajo el referente de combinar igualdad y solidaridad (Bauman 2011). Esos años son conocidos como la época “del capitalismo dorado” (Tello 2013), lo cual indica que la prosperidad económica se acreditaba en lo fundamental con la eficacia del Estado para impulsarla y orientarla hacia las ventajas del bienestar social mediante procesos y políticas que distribuían beneficios materiales hacia la vida comunitaria (Bauman 2011).

Sin embargo, los años setenta son el tiempo en el cual los estados de bienestar no logran asegurar por más tiempo el éxito de la prosperidad económica y las ventajas sociales del bienestar. Emergen las fallas de gestión relacionadas con el diseño e implementación (Hupe 2018) de las políticas intervencionistas, las cuales se inscriben en los problemas de las haciendas públicas, el déficit fiscal y el desorden en el manejo de las finanzas públicas. En el estudio elaborado por la Comisión Trilateral en 1975 (Aguilar 2021) orientado a verificar si las democracias tenían aún capacidad para salir de los atolladeros de la gestión gubernamental, se descubre el problema estructural que originaba la caída de la efectividad estatal: la agenda de compromisos sociales se sobrecarga y supera (Camou 2001) tanto las capacidades administrativas como los recursos fiscales de los Estados, ocasionando no sólo el déficit monetario y presupuestal sino la ampliación del déficit de gestión gubernamental. Se relaciona éste con la adopción de políticas insuficientemente sustentables que, ante el cúmulo de demandas relacionadas con el bienestar social, da resultado la insolvencia gubernamental para hacer frente con eficacia tanto al manejo del conflicto político como a la distribución de los beneficios sociales. Se agota en este sentido, la etapa del Estado de bienestar (Velasco 2011), así como el prestigio tanto de la administración pública como de los cuerpos burocráticos, dado que de los mismos depende el modo de gobernar en la lógica de la estatalidad y el saldo que entregan a los ciudadanos, los mercados, la sociedad civil y las organizaciones sociales es de quiebra fiscal y la imposibilidad de continuar aplicando políticas y programas carentes de factibilidad. La caída la capacidad estatal provoca impactos en la economía y la sociedad, desde el momento en que no había condiciones idóneas para seguir alentando el ritmo de las políticas intervencionistas. Con ello el desprestigio político de los gobernantes socialdemócratas irrumpe en la vida política y social, dando paso al ascenso de los grupos neoconservadores que tienen una postura correctiva respecto de las políticas generadas en la etapa del bienestar estatizado. Sobreviene en consecuencia, la modificación del rol del Estado en la vida social, económica y política (Hood 2011), al adoptar medidas correctivas y de ajuste que tienen como objetivo desactivar la escala de intervención no justificada en los procesos de la economía y los mercados, dado que el límite estructural de las políticas avasalladoras toca fondo y con ello una etapa de vida caracterizada por su aplicación exponencial y estatista, no da más de sí. La corrección del Estado se lleva a cabo de manera intensa con base en las propuestas de la Nueva Gestión Pública que proclama la gestión posburocrática (Cejudo 2011), como movimiento que propone y aplica un conjunto de modificaciones para frenar la cultura del estatismo y en particular, utilizar los instrumentos del gobierno con base en la economía de la oferta, es decir, de los recursos disponibles, ocupándose el Estado de lo que puede hacer en razón de sus capacidades y medios de gestión, no tanto que debe hacer, valorando para ello, la importancia los costos de oportunidad que aconsejan o no la elaboración de las políticas públicas.

Se modifica en consecuencia, el patrón de gobernar intervencionista por otro encaminado a regular, coordinar e incentivar la participación de los agentes productivos de la sociedad civil

para que asuman de modo directo la producción de los bienes y servicios públicos, a fin de diluir el monopolio económico del Estado, para fortalecer la visión de la economía de mercado, modificando las políticas estatistas en políticas de carácter más público. El patrón de gobernar tiene como objetivo reducir la presencia estatal en la vida productiva, a fin de mejorar el desempeño de las políticas públicas mediante una dirección del gobierno más orientada a decidir menos carga burocrática a cargo de los organismos de la administración pública y de ese modo enfatizar más en la formulación e implementación de las políticas públicas. En esa línea, era necesario optar más por decisiones y acciones que sustentarán la adopción de la nueva gobernanza, y no continuar reproduciendo las políticas que se impulsaban con más con la visión de la gobernabilidad, dado que en el mundo abierto, interactivo e innovador de la globalidad las tendencias apuntan por el lado de que el Estado sea más regulador y que la sociedad civil con su vigor colaborativo tiene capacidad para asumir tareas públicas con base en los procesos de corresponsabilidad y coproducción de políticas públicas.

## NUEVA GOBERNANZA

El nuevo patrón de gobernar se inscribe en el auge de los procesos de globalización que apuntan por la modificación de los procesos que sustentan el desarrollo de la economía digital. La sociedad de las chimeneas, el acero, el petróleo, el vapor, de las máquinas sincronizadas, con reducción de tiempos y costos, empieza a ceder ante el advenimiento de la economía de los servicios (Bell 1976), con lo cual la formación de capital y su ampliación descansa más en productos electrónicos que tendrán como punto máximo de desarrollo la adopción del Internet en los años noventa. En este marco, se reacomodan las estructuras de poder y gestión que son tangibles con el reclamo de la sociedad civil para desempeñar de modo más activo actividades productivas y sociales con el impulso de los procesos de innovación. La relación Estado-mercado se ajusta (Aguilar 1992) y recompone con las políticas de apertura, desregulación, privatización y liberalización para llevar a cabo la desestatización de la sociedad y la economía en los marcos de la democracia entendida como un sistema para abordar pacíficamente conflictos (Przeworski 1995), sin que una sola fuerza controle a las demás. No se trata, en este caso, de un ajuste solamente económico sino también político que responde a la necesidad de modificar el modo de conducir, la alta dirección y los procesos de gobernar en condiciones que aluden a los límites del administrativos, fiscales y políticos del Estado Nación para no incurrir en políticas ineficientes que rebasen capacidades y recursos gubernamentales. El nuevo patrón de gobernar da cuenta del reclamo que la sociedad civil hace al Estado para no tener bajo su administración y gestión políticas y programas carentes de justificación para impulsarlos como forma de intervención gubernamental. Esto significa que la nueva gobernanza se ubica en nuevas relaciones de poder que habrán de sustentarse en la cooperación que contribuye a la formulación e implementación de las políticas públicas de manera abierta, coordinada y corresponsable.

La interacción de actores gubernamentales no gubernamentales modifica el modo de gobernar centralizado, vertical e impositivo, al incentivar la participación y colaboración desde la sociedad hacia el Estado, con lo cual la práctica de gobierno no es unilateral, sino interactiva y heterárquica (Santizo 2021). La nueva gobernanza propicia nuevos arreglos institucionales para que el Estado no sea más el centro rector omnipotente ni avasallador en la vida social, sino que debe gobernar mediante la adopción de consensos negociados y el reconocimiento de que las sociedades contemporáneas son celosas de su autonomía, autorganización y autogestión (Mariñez 2017). Las nuevas soluciones públicas no derivan del poder centralizado e impositivo

del Estado, sino de procesos de gobierno más interactivos que toman en cuenta la valoración de las capacidades públicas para asumir compromisos factibles, no tanto deseables o inviables (Méndez 2020).

Se recupera de esta manera la importancia por el interés público, nutrido con la presencia de la sociedad y sus organizaciones en el diseño de las políticas públicas. El interés público se invoca como punto cardinal del nuevo quehacer gubernamental para evitar relaciones distantes entre la sociedad y el Estado. El interés público se fortalece porque los actores no estatales pueden contribuir a su vigencia con el reconocimiento de modalidades diversas que se forman en la vida asociada. La sombra de la jerarquía estatal se diluye para formar ambientes dialógicos, deliberativos y corresponsables. Lo público de la sociedad es reivindicado con la expansión de relaciones horizontales que hacen presión hacia la cúpula administrativa y burocrática, a fin de que el modo de gobernar sea más incluyente. Esto significa que el Estado contemporáneo es reciclado para que su rol se adapte a las nuevas condiciones de vida que se producen con la globalidad, para dejar atrás su acción omnipotente. Un Estado con regulación eficaz, que aplique incentivos positivos y negativos, que valore las externalidades positivas y negativas, es el comportamiento institucional más acabado de cómo la nueva gobernanza se consolida en el marco de estructuras y procesos caracterizados por su naturaleza transversal y colaborativa (Majone y La Spina 1993). Un Estado que estimula la relación privada y pública con políticas que motivan a los agentes económicos y sociales para que asuman responsabilidades más amplias en el funcionamiento de la sociedad y la economía, responde más a las dinámicas del mundo globalizado que fortalece lo individual, lo asociativo, lo comunitario y lo corresponsable como formas que construyen tipos de acción colectiva encaminadas a lograr mejores prácticas de innovación y productividad. La nueva gobernanza no implica desajustar al Estado, sino transformarlo en una institución más efectiva y responsable para que la gestión de las políticas públicas tenga un desempeño fructífero. La gobernanza como nuevo patrón del gobernar es la expresión de cómo las relaciones de poder en las sociedades democráticas se acomodan para romper la vigencia de centros herméticos, piramidales y cerrados para que fluyan las relaciones de intercambio y colaboración con el propósito de estructurar las nuevas condiciones de la gestión social (Velasco 2021).

Esto significa que la nueva gobernanza reconoce la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, así como la capacidad de autogestión como atributos que se deben aprovechar para erradicar los males sociales que estacan la vida asociada vía la gestión de redes (Velasco 2022). El nuevo escenario de la vida pública se caracteriza por el ejercicio del gobierno en términos de aportación y cooperación para que el Estado sea el coordinador del quehacer social y productivo sin inhibir, desplazar o mediatizar las aportaciones que la sociedad civil puede y debe hacer en favor de la vida asociada. De este modo, las relaciones de lo privado, lo público y lo social son reformuladas y estimuladas para que sean los pilares que en el diseño encaminado a la solución de los problemas colectivos. El nuevo estilo de gobernar reconoce la existencia de esferas diversas del quehacer social y productivo con la finalidad de acendrar la identidad y el sentido de responsabilidad de los actores de la sociedad civil. En la medida que los actores no estatales tienen la ventaja para ser parte de los compromisos públicos, se generan pautas sinérgicas que alientan la iniciativa individual y colectiva con base en nuevas reglas del juego. Los compromisos públicos se asumen con responsabilidad en la medida que los actores sociales están ciertos de reglas del juego que garantizan certidumbre (Hayek 1993), distribuyen con claridad los costos, las responsabilidades y los ámbitos de acción. En la medida que las autoridades

gubernamentales asumen el rol de instituir diversos estímulos en favor de lo público-social y de los espacios privados se propician condiciones de seguridad para que los costos y beneficios de la vida en común sean distribuidos con reglas convenidas y asumidas de manera diáfana por parte de los actores que en ella concurren.

La ventaja de la nueva gobernanza consiste que produce un clima de confianza y certeza para evitar que las políticas faraónicas retornen a la vida colectiva. Propicia al mismo tiempo, que la cooperación privada y pública no sea sujeta de cambios abruptos, sino que, con base en la lógica de la certidumbre, los actores que la integran conozcan con anticipación la reglas a cumplir, considerando el lugar que tienen en los diferentes espacios de la vida social. De este modo, la remoción de obstáculos en favor de un desarrollo más efectivo de lo público para que la vida privada tenga incentivos para intervenir en el universo de las oportunidades y riesgos con reglas definidas oportunamente. Las normas institucionales expedidas como los reglamentos y los códigos a cumplir deben ser elementos coadyuvantes para que la economía de mercado, con dinamismo digital, logre mejores formas de desempeño mediante la solución de los problemas comunes. La suma de actores que intervienen en el diseño y aplicación de las políticas públicas es determinante para que el ejercicio del gobierno genere confianza, al tiempo que la gestión de las políticas logra resultados más alentadores (Lindblom 1997). La nueva gobernanza es un patrón institucional de decisiones, participación, colaboración y acciones que tienen como objetivo atender carencias, demandas y problemas sociales en combinación con la autoridad, en un ejercicio de gobierno que considere la inclusión, la innovación social y el diseño de nuevas respuestas tanto a problemas viejos como nuevos. Tiene como referentes el impulso a las relaciones bidireccionales, interdependientes y asociadas para sumar capacidades, recursos dada entre la sociedad y el Estado, el aprovechamiento de las tecnologías y la información que permitan abordar contratiempos y vulnerabilidades en tiempo real de manera eficaz, sin descuidar la construcción de futuros factibles (Uvalle 2022). Implica también que la dirección de la sociedad sea más efectiva, al optar por la asignación de incentivos a los actores no estatales con interés de ser parte activa y colaborativa para erradicar carencias comunes (Aguilar 2013). De igual modo, favorece la formación de redes interorganizacionales y autoorganizadas para que los asuntos públicos sean institucionalizado no sólo por la autoridad, sino también considerando las aportaciones que pueden hacer los actores no estatales. No menos importante es destacar que la gobernanza pone el acento en cuestiones como la acción de gobernar de manera interactiva, la vigencia de relaciones colaborativas, el aprovechamiento de capacidades privadas, públicas y sociales, así como de los sistemas de conocimiento susceptibles de compartirse para lograr un mejor sustento en la toma de las decisiones públicas que potencie la confianza para conseguir resultados constructivos.

## GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA

La distribución del poder en las sociedades contemporáneas es la constante que caracteriza la nueva relación del Estado y la sociedad civil con base en las dinámicas de la nueva gobernanza (Aguilar 2022). En este sentido, el patrón de la gobernanza es el marco de referencia para destacar el advenimiento de la transparencia como conjunto de procesos que tienen como objetivo abrir y atravesar las estructuras del Estado para ingresar a su ámbito de gobierno y de la administración pública, a fin de conocer lo que llevan a cabo. Esto significa que antes de la transparencia, la publicidad del Estado era zona restringida para los ciudadanos, debido que el ángulo público de las normas formales, aunque indispensable, no reunía el perfil de necesario de apertura y

conocimiento hacia la sociedad civil. La naturaleza del poder estatal tiene dos esferas: una, la política, que alude a su condición de un sistema de poder que se organiza en ámbitos, responsabilidades y modos de acción diversos para asegurar con eficacia la dominación; otra, que refiere a su carácter público dado por la relación que tiene con los ciudadanos, por ejemplo, con el tema de las elecciones periódicas y los controles institucionales para exigir claridad y cuentas sobre lo que realiza. Lo público del Estado se relaciona de modo principal con la premisa del control del poder (Valadés 2003) con fundamento en el constitucionalismo democrático, para hacer factible que se responda a los ciudadanos, haciendo de su conocimiento la justificación de las acciones que el poder emprende, cuánto cuestan, quiénes son los beneficiarios y el motivo que anima las decisiones que adopta. La falta de conocimiento sobre lo que realiza el Estado provoca la exigencia de que no puede no debe ser un poder inaccesible a los ciudadanos. Que no hay motivo para que desarrolle conductas al estilo de una caja negra, es decir, de un poder estatal no conocido y menos evaluado. La naturaleza burocrática- organizada por naturaleza en estructuras y relaciones confidenciales secretas y herméticas propias del dominio político- del Estado es un factor que propicia la atmósfera para que no sea conocido de manera desde la sociedad civil.

En ese sentido, el Estado es un poder sin vigilancia necesaria para identificar y valorar lo que realiza. Los secretos de Estado (Schmidt 2009) impiden el conocimiento riguroso de los planes, políticas, programas y presupuestos. Diluir los secretos, las prácticas herméticas, la opacidad y el lenguaje encriptado es imperativo para que el Estado tenga más valor público y, en consecuencia, sea congruente con los valores de la democracia. Lo público del Estado es requisito indispensable para que la sociedad civil no le sea ajena ni distante. El Estado es la organización política de la sociedad y por esa condición de vida, está obligado a que la vitalidad de lo público lo caracterice como poder sujeto a las normas y regulado para ser conocido por los ciudadanos. El Estado, en consecuencia, no tiene en la democracia, motivos para no ser público, porque ésta postula en su sentido dos cuestiones fundamentales: las autoridades son electas por los ciudadanos y el poder alude a quién y cómo debe controlarse (Przeworski 2008). Esta fórmula institucional tiene su fundamento en la división, colaboración y vigilancia del poder con base en procesos y mecanismos de control para evitar daño a las libertades civiles y políticas.

Por ese motivo, la política de transparencia debe ubicarse en la lógica de los controles democráticos para que el poder del Estado no se aleje de los ciudadanos ni de la sociedad y tampoco se sustraiga a la vigilancia necesaria que en el régimen político debe ejercerse a la manera de pesos y contrapesos (Uvalle 2011). La transparencia, por tanto, es el medio para evitar las sombras del poder, la luz tenue de sus actividades y el ocultamiento de información que es contrario a la visibilidad que necesita la democracia. La transparencia comprende dos aspectos de la vida asociada: lo público del Estado dado por la vigencia de las constituciones políticas, las leyes, los reglamentos, los estatutos y los códigos que regulan el quehacer del Estado y lo público de la sociedad que es la suma de espacios, relaciones, interacciones, organizaciones y voluntades de los actores que tienen interés en conocer y evaluar lo que hace la autoridad, los motivos que tiene para actuar, así como el costo de los recursos para valorar su cuantía en relación a los beneficios que se prometen desde el poder. Lo público, en consecuencia, no es monopolio del Estado, sino que tiene ámbitos de identidad y cobertura que relacionan a los ciudadanos con la autoridad constituida y, por ese motivo, la transparencia tiene como punto de ubicación lo público estatal y lo público de la sociedad para evitar que las políticas avasalladoras se apropien

de lo que pertenece a los ciudadanos, reconociendo su inventiva y aportaciones en favor de la vida comunitaria.

Se forma así un sistema de instituciones (North 1993) y políticas públicas que son objeto de mayor visibilidad y vigilancia, dado que son piezas indiscutibles para que el poder las utilice y los ciudadanos tengan el derecho de conocer sus ventajas, costos y beneficios relacionadas con los programas gubernamentales y la administración de los servicios públicos. El poder regido por la transparencia genera confianza porque se encuentra a la vista de todos, puede ser conocido por todos y todos tienen la posibilidad de exigir que sea más público en la medida que la transparencia, con fundamento en lo abierto, lo visible, lo manifiesto y lo accesible (Rabonikoff 2005), favorece mejores elementos para dar vida al control del poder público que es condición insoslayable para la existencia de un poder eficaz y responsable. La aportación de la transparencia al quehacer del Estado consiste en que contribuye para que no sea entendido como área exclusiva de los gobernantes y administradores públicos, sino con base en los valores de lo público.

La transparencia no es elemento adverso al Estado, sino pilar de su razón de ser desde la óptica de lo constitucional y lo jurídico que corresponde al Estado de derecho. Contribuye a que el Estado sea más visible y en esa medida su carácter legal y legítimo abona en favor de que sea una institución confiable a la sociedad y los ciudadanos. La transparencia es la ruta que la sociedad se ha trazado para concretar en favor de los ciudadanos el derecho a la verdad (Valadés 2022) sobre el desempeño de las áreas, despachos, oficinas, políticas, programas, sistemas, procesos y prácticas del poder estatal no sólo para conocerlo, sino para ser parte de sus dinámicas a través de convocatorias que incentivan su participación en la toma de las decisiones y en la implementación de las políticas públicas. La transparencia es la ruta que comprende de la sociedad hacia el Estado y del Estado hacia la sociedad para articular la necesaria comunicación que las autoridades y los administradores públicos deben tener con la sociedad y los ciudadanos para que respondan a dudas y preguntas relacionadas con el ejercicio de los deberes públicos que tienen encomendados cumplir.

## TRANSPARENCIA Y CONSEJOS CONSULTIVOS

La transparencia es el puente que comunica al Estado con la sociedad y a la sociedad con el Estado para ensanchar la vitalidad de la vida democrática no sólo es un valor en abstracto (Martínez 2023), sino un conjunto de prácticas institucionales y organizacionales (Peña 2021) que responde al derecho de acceso a la información, al principio de máxima publicidad y a la protección de los datos personales. La transparencia no sólo es un enunciado normativo, sino que se transforma en gestión institucional que abre senderos para que los órganos del poder estatal estén abiertos a lo público social, termómetro verdadero que mide la accesibilidad que el Estado concreta ante los ciudadanos y las organizaciones sociales. Trasparentar el Estado implica incursionar por los procesos de gobierno en lo administrativo, lo burocrático y lo político que es lo que el público ciudadano reclama y solicita con legitimidad (Martínez Puón 2017). La apertura se logra cuando en el régimen político se definen y aplican las reglas de gobierno que hacen posible que la sociedad y el Estado tengan otras condiciones de desenvolvimiento que convergen en la necesidad de que las instituciones públicas en la democracia no deben tener limitaciones injustificadas para garantizar el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

En los marcos de la transparencia hay una modalidad que conviene destacar. Desde el momento en que la transparencia es un camino para abrir las administraciones públicas y las burocracias, es necesario aludir que de esa manera la sociedad mediante grupos y organizaciones ciudadanas que la integran tenga la oportunidad para ser parte de los procesos institucionales que se concretan en formas de participación (Montes de Oca 2014) y deliberación (Hevia, Vergara y Ávila 2011) en órganos del Estado. En este caso, la figura que favorece un ambiente en favor de la participación ciudadana de manera formal en esferas del quehacer estatal son los consejos consultivos. Esto significa que las áreas de lo público-estatal son receptivas a ejercicios de la democracia no sólo participativa, sino deliberativa. La nueva relación de la sociedad y el Estado en este punto ingresa a formas de colaboración mediante compromisos, agendas de trabajo y estrategias a seguir previa aceptación de actores gubernamentales y no gubernamentales. Este ejercicio abona en favor de los ciudadanos y sus organizaciones, dado que se abren oportunidades de participación y colaboración que se traducen en prácticas de la gestión relacionadas con las políticas públicas. La gestión de las políticas responde más a lo público del Estado y la sociedad, desde el momento que la incursión ciudadana mediante los esquemas de abrir al gobierno desde la perspectiva de la transparencia, concreta estilos de trabajo más comunicados y cooperativos. Los consejos consultivos se erigen como mecanismo activo en el quehacer de la vida administrativa y gubernamental, en los cuales es posible hacer estudios, llevar a cabo deliberaciones, emitir opiniones, evaluar propuestas y resultados, sugerir diseños de política pública, recomendar sistemas de evaluación, proponer esquemas de trabajo y tener acceso a la información relacionada con los procesos y engranajes de gobierno. Se abren en consecuencia, los espacios de participación y colaboración que amplían el ejercicio del gobierno democrático, entendido como gobierno por discusión (Majone 1997), el cual requiere datos, información y argumentos para fundamentar la toma de las decisiones y los procesos de implementación a cargo de las agencias gubernamentales y para cumplir a los objetivos y metas de las políticas públicas.

Los consejos consultivos son ámbitos para que los ciudadanos participen en los procesos de política pública. Desarrollan actividades relacionadas con la elaboración de opiniones, proporcionan asesorías, emiten orientaciones, contribuyen a elegir opciones de política, alternativas de acción y formulan recomendaciones para orientar sobre el desempeño de las autoridades en términos más abierto y deliberativos. Los consejos consultivos son órganos colegiados de carácter deliberativo que se encargan de discutir, exponer, argumentar, recomendar y apoyar la toma de las decisiones con análisis esclarecedores que apunten por el lado de elaborar estrategias y rutas de políticas públicas relacionadas con el tratamiento sectorial de las demandas y los problemas sociales. Son órganos en los cuales la corresponsabilidad se formaliza mediante procesos e interacciones que se construyen con la intervención de actores sociales y actores gubernamentales con objeto de puntualizar, cuestionar, recomendar observaciones que tienden hacia un ejercicio más efectivo de la gestión de gobierno. Por ese motivo, la deliberación en los consejos consultivos “[...] implica la seria y atenta ponderación de razones a favor y contra de alguna propuesta” (Fearon 2001: 88) y es fundamental para mejorar las rutas de acción a seguir.

Las democracias necesitan que los grupos, organizaciones y sectores que conforman sus estructuras de convivencia e intercambio sean plurales, diferenciados y deliberativos para nutrir con la deliberación las decisiones públicas (Johnson 2001). La riqueza institucional de los consejos consultivos es factor que amplía no sólo la información disponible sino los ámbitos por los cuales ha de transitar la acción gubernamental. Se forma así la diversidad de sinergias que

permiten multiplicar las soluciones mediante la deliberación (Majone 1997) que necesitan los problemas colectivos. Se democratiza, en este caso, la discusión y la construcción de acuerdos sobre la lógica de que las diferencias de opinión se procesan de modo más práctico, con apego a la lógica de la discusión que incentiva acuerdos, señalando pros y contras que se forman con el sentido, la dinámica y la justificación de las políticas públicas. Se nutre, de este modo, el vigor del espacio público, entendido como el lugar de la convergencia deliberativa, dado que se alimenta con la inteligencia colectiva y la contribución de las agencias de gobierno para explorar, buscar y elegir respuestas idóneas a los distintos contratiempos y problemas que emergen en los espacios diferenciados que se encuentran a lo largo y ancho de la sociedad civil. La ventaja de los consejos consultivos se manifiesta en que su composición es mediante actores con interés en los temas y problemas sociales. Esto significa que en los mismos hay actores que participan de modo activo en la exposición de situaciones críticas y en la necesidad de elaborar respuestas que sean fruto de acuerdos y compromisos. Sustentan ejercicios dialógicos y coparticipación (Hevia, Vergara y Ávila 2011) para llevar a cabo la elaboración de propuestas de política pública mediante procesos encaminados a que la toma de las decisiones sea más efectiva en la medida que los actores participantes, elaboran aportaciones con base en evidencias y argumentos, a fin de potenciar la calidad de las políticas públicas.

Los consejos consultivos son espacios en los cuales la deliberación y la toma de decisiones es más convincente. Los consejos consultivos no responden al *big government*, sino al gobierno abierto, plural, incluyente y propositivo y son ejemplo de cómo la inteligencia colectiva puede contribuir para que los procesos de las políticas y la toma de las decisiones se nutran con aportaciones específicas. No menos importante es que un atributo institucional que fortalece las tareas que desarrollan tiene su epicentro en relaciones de colaboración que son fundamento para que el ejercicio del gobierno sea más vigoroso y eficaz.

Se rigen por la deliberación, la interacción, el consenso, la coordinación y la corresponsabilidad que son recursos que permiten esclarecer la complejidad de los problemas, el sentido de las recomendaciones que formulan y la necesidad de que los planes, políticas y programas tengan mejor hechura y sendas despejadas para que la implementación se menos incierta (Montes de Oca 2014).

Cabe destacar que el binomio gobernanza y transparencia es referente importante para situar la naturaleza de los consejos consultivos debido a que: 1) contribuyen a fundamentar cómo los nuevos procesos de gobierno y del gobernar, tienen ahora condiciones de poder que son abiertas y colaborativas en la definición de las metas colectivas, con lo cual el monopolio de lo público no se queda en el Estado, sino que hay canales para incorporar las aportaciones ciudadanas en materia de política pública a las agendas institucionales; 2) se identifican actores nuevos que se sitúan en las relaciones de colaboración que son producto de movimientos horizontales, mismos que son tomados en cuenta para construir la institucionalidad democrática y de esa manera intervenir en la definición, deliberación, revisión y propuestas de mejoramiento de la gestión pública; y 3) permiten corroborar de manera fáctica cómo se erigen en ámbitos de discusión y acuerdos, en diversos temas y problemas de la materia de gobernar y del gobernar, lo cual permite que las propuestas que se elaboran tienen mayor valor cívico y en esa medida, la categoría inteligencia colectiva desde la sociedad hacia el espacio del Estado, pueden acreditarse para fines de funcionalidad y efectividad, en el comportamiento multifacético de la gestión institucional.

En consecuencia, los apartados siguientes están elaborados sobre la base del enfoque gobernanza y transparencia, dado que son útiles para analizar elementos normativos y empíricos del objeto de estudio.

## EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

En este apartado se analizará el Consejo Consultivo-creado en 2017- del INAI integrado por diez consejeros desde la óptica de su desempeño institucional, con base en los años 2021 y 2022. Es una instancia que se inscribe en las pautas de la gobernanza y en el perfil de un ejercicio de gobierno más abierto y colaborativo.

Con el fin de destacar su rol, primero se menciona lo que significa el INAI, órgano constitucional autónomo que es parte de la organización, estructura y funcionamiento del Estado mexicano.

El INAI tiene como antecedente al Instituto Federal de Acceso a la Información creado en 2003, en el marco de la promulgación de la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Público en junio de 2002. Se forma como organismo descentralizado de la administración pública federal centralizada. En 2007, se lleva a cabo la reforma al artículo 6 constitucional que tiene como objetivo que las entidades federativas y los órdenes municipales de gobierno garantizarán el Transparencia. El 7 de febrero de 2014, se reconoce la existencia del INAI como órgano constitucional autónomo, con el fin de que el derecho de acceso a la información y la protección de datos sean fortalecidos en favor de las personas jurídicas y los ciudadanos. Además, para el ejercicio de sus funciones tiene como base de sustentación “resoluciones vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados” (Uvalle 2022). El INAI está dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión capacidad para decidir sobre su presupuesto y determinar su organización interna. Su objeto institucional es el cumplimiento pleno del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

En este sentido, el INAI adquiere la categoría de órgano constitucional autónomo, mediante la fracción VIII del artículo 6 de la Constitución. (Uvalle 2022). En mayo de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que tiene por objeto homologar el ejercicio del derecho a la información en el territorio nacional (Uvalle, 2022).

En ese ambiente institucional de un órgano de Estado como el INAI, se ubica la tarea relevante que lleva a cabo el Consejo Consultivo, en la lógica de la deliberación y corresponsabilidad, con el objetivo de ensanchar y fortalecer la institucionalidad democrática. El Consejo tiene atribuciones para formular planteamiento en la modalidad de análisis, observaciones, estudios, recomendaciones y propuestas para contribuir al mejor desempeño de las tareas encomendadas. El artículo 54 de la Ley Federal de Transparencia le entrega al Consejo las siguientes funciones:

### I. Aprobar sus Reglas de Operación;

- II. Presentar al Pleno su informe anual de actividades la última semana de junio de cada año;
- III. Opinar sobre el programa anual de trabajo del Instituto y su cumplimiento;
- IV. Emitir un informe anual sobre el desempeño del Instituto;
- V. Opinar sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente;
- VI. Conocer el informe del Instituto sobre el presupuesto asignado a programas y el ejercicio presupuestal y emitir las observaciones correspondientes;
- VII. Emitir opiniones no vinculantes al Instituto sobre temas relevantes en las materias de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales;
- VIII. Emitir opiniones técnicas para la mejora continua en el ejercicio de las funciones sustantivas del Instituto;
- IX. Opinar sobre la adopción de criterios generales en materia sustantiva;
- X. Proponer mejores prácticas de participación ciudadana y colaboración en la implementación y evaluación de la regulación en materia de datos abiertos; y
- XI. Analizar y proponer la ejecución de programas, proyectos y acciones relacionadas con la materia de transparencia y acceso a la información y su accesibilidad. Las opiniones emitidas por el Consejo Consultivo referidas en la presente regla serán públicas y deberán estar comprendidas en el Micrositio del Consejo Consultivo del INAI (ver Uvalle 2022).

A continuación, se expone cómo el Consejo Consultivo realiza sus tareas en el marco de las responsabilidades que le corresponden. El criterio adoptado es cronológico (acciones desarrolladas entre 2021-2022) y se ha procedido a seleccionar temas con la fecha respectiva a fin de puntualizar con apego a sus atribuciones, el pronunciamiento del Consejo sobre materias específicas de gestión institucional. El periodo de referencia se selecciona por considerar que alude a temas significativos vinculados al análisis de aspectos específicos a valorar de manera colegiada.

Es importante mencionar que la materia de gobierno, la cual es elemento central en las responsabilidades del Consejo Consultivo refiere necesariamente a la consulta de fuentes bibliográficas que permiten describir asuntos relevantes que han sido sometidos a su consideración. Las cuestiones mencionadas forman parte del orden constitucional y jurídico del país, motivo por el cual, son de la mayor relevancia en su tratamiento y recomendación.

En cuanto al desempeño institucional del INAI, en 2021 el Consejo Consultivo tuvo a bien emitir opiniones y consideraciones sobre una diversidad de temas, lo cual convalida su rol activo al generar ideas, precisiones y valoraciones que dan cuenta de cómo el trabajo realizado refleja una interacción importante entre los miembros del Consejo, así como la comunicación que establece con el órgano de gobierno integrado por los consejeros.

De igual manera, a raíz de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México”, el Consejo manifestó el 21 de febrero su “Opinión relativa a la protección de datos personales en el registro de vacunación contra COVID-19”. En ella establece la necesidad del principio de lenguaje claro:

TERCERA. Que la Política Nacional de Vacunación SARS-CoV-2 considera un apartado de Comunicación de Riesgos para la aplicación de la vacuna, en el que se considera que “ante la complejidad en el proceso de distribución y aplicación de la vacuna COVID-19, es indispensable comunicar correctamente a la población, en un lenguaje sencillo y transparente, la estrategia de vacunación para evitar desinformación y en lo posible falsas expectativas (Consejo INAI 2021a).

Sobre los datos personales, el Consejo indicó:

NOVENA. Que la Política Nacional de Vacunación SARS-CoV-2 señala que para la segunda etapa -dirigida a las personas adultas mayores-, “se consideran más de 10 mil puntos de vacunación en las 32 entidades federativas del país. Se integrarán brigadas de 12 miembros, que contemplan a 30 mil servidores de la nación adscritos a la Secretaría del Bienestar, además del personal de las diversas instituciones del sector salud, SEDENA, Marina y personal voluntario (en caso de requerirse)” (sic), por lo que los datos personales recabados a través del registro referido serían compartidos con personal del sector salud, defensa nacional, marina e incluso personal voluntario (Consejo INAI 2021a).

En abril de 2021 se modificó la Ley Federal de Telecomunicaciones, para crear el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura. “La justificación que se señala en el dictamen de este Decreto, es ‘inhibir en su totalidad los principales delitos que aquejan a la sociedad mexicana, mismos que se cometen a través de la utilización de dispositivos móviles...’” (Consejo INAI 2021b). El Consejo manifestó:

SEGUNDA. Que la mencionada reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones contiene disposiciones que clara y contundentemente vulneran de manera irremediable el derecho a la protección de datos personales, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la identidad, y a la privacidad, puesto que las disposiciones constitucionales que refieren expresamente a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y particulares, amparados por los artículos 6, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los referidos artículos establecen lo siguiente:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.

En este sentido, y como se puede apreciar, la reforma vulnera gravemente el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales, así como el ejercicio del derecho de oposición de los usuarios titulares por las razones que se exponen más adelante, además de no cumplir con el principio de proporcionalidad, señalado tanto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares entre los datos personales requeridos y la finalidad de su tratamiento.

CUARTA. Que, desde el punto de vista de este Consejo, no se advierte que la finalidad que motiva la publicación de esta reforma sea proporcional a los datos personales que

se pretenden solicitar, ya que, por una parte, se busca que el Instituto Federal de Telecomunicaciones lleve a cabo un Registro Público de Telecomunicaciones integrado por un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y, por la otra, un sistema de Nacional de Información de Infraestructura para combatir delitos, sin mencionar cuáles.

Es por ello que, desde la perspectiva del derecho a la protección de datos personales, esta reforma es totalmente desproporcional e invade la privacidad de los titulares de datos personales para fines de verificación de la identidad, utilizando no solo datos personales, sino también datos biométricos, que como advertimos anteriormente, pueden ser considerados como sensibles (Consejo INAI 2021b).

En agosto de 2021, el Consejo emitió su opinión sobre el Programa Institucional 2021-2024 del INAI. En él, se mantuvieron los siguientes objetivos estratégicos del programa anterior: “1: Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; Objetivo Estratégico 2: Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas; y Objetivo Estratégico 4: Impulsar el desempeño organizacional y promover un modelo institucional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género”. El objetivo tercero fue ajustado en su alcance, “que refiere a la Coordinación del Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, y agregar, ‘ser miembro del Sistema Nacional Anticorrupción, del Sistema Nacional de Archivos y demás colegiados que establezcan las normativas vigentes”’. (Consejo INAI 2021c).

Respecto a estos objetivos, el Consejo sugirió algunas mejoras:

Sugerimos entonces que se incluya en las estrategias de los objetivos 2 y 4 a la niñez y la adolescencia, que se incluyan indicadores que midan el ejercicio de los derechos que tutela el INAI a esta población; que haya campañas y la promoción de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Es un momento oportuno, pues durante los próximos años ésta será la población objetivo del INAI desde una perspectiva real y efectiva de participación, más en el contexto del aumento del uso de las TICs para el ejercicio de su derecho a la educación.

Observamos que si bien, el derecho de acceso a la información pública ayuda a ejercer otros derechos a las personas, entre ellas a las mujeres, es importante agregar que la información debe tener perspectiva de género, como lo ordenan las mismas Leyes de la materia, ya que las políticas públicas, la organización y la vida institucional debe tener perspectiva de género con el propósito de institucionalizar la política de igualdad entre mujeres y hombres y garantizar la igualdad sustantiva; por lo que el DAIP incluye que la información tenga perspectiva de género, lo que se traduce en que el DAIP fortalece las obligaciones y establece la política de igualdad de género a todos los entes públicos en el ejercicio de sus funciones y en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de sus políticas públicas (Consejo INAI 2021c).

El Consejo también se pronunció sobre las implicancias para el acceso a la información pública del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno

de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2021. El artículo primero del acuerdo estableció:

ARTICULO PRIMERO.- Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional (Consejo INAI 2021d).

El INAI decidió realizar “una evaluación para determinar si el Acuerdo presidencial no es violatorio de los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el marco normativo aplicable” y eventualmente acudir a la justicia. En tanto, el Consejo planteo:

Que considerando la opinión de los diversos gremios, cámaras, consejos y demás órganos de especialistas el Acuerdo presidencial podría traducirse en limitaciones al derecho humano de acceso a información pública, la publicación de obligaciones de transparencia, la debida documentación de todo acto que derive del ejercicio de facultades, competencias o funciones de las autoridades competentes, la rendición de cuentas y el cumplimiento regulatorio, aumentando con ello las facultades de discrecionalidad gubernamental en detrimento del Estado de Derecho y los principios de transparencia y rendición de cuentas. Debe tomarse en consideración que el Acuerdo presidencial abre la posibilidad para que indiscriminadamente se aumenten las contrataciones y obras públicas mediante adjudicación directa, y no participen testigos sociales para vigilar los procesos y procedimientos de contratación; cabe mencionar que solo en el primer semestre de 2021, el 80.6% del total de contratos del gobierno se otorgó por esa vía por un monto total de \$74,639 millones de pesos (Consejo INAI 2021d).

Por lo mismo, indicó:

PRIMERA. Se hace un exhorto al INAI para que inicie con la mayor urgencia posible y respecto del Acuerdo presidencial, el estudio y, en su caso, la presentación de las acciones legales de control constitucional que procedan para garantizar y salvaguardar el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, en virtud de que los efectos del multicitado Acuerdo presidencial podrían traducirse en una reserva absoluta y general por la mera justificación de seguridad nacional de toda la información relacionada con los proyectos y obras públicas de infraestructura en los sectores ahí descritos (Consejo INAI 2021d).

A la vez, los consejeros recomendaron que el INAI informara a los sujetos obligados por la ley lo siguiente:

1. El Acuerdo presidencial no puede tener efectos de carácter general ni particular, para fundamentar y motivar la clasificación de información como reservada.
2. La información que se ordena publicar y que se conoce como obligaciones de transparencia, no podrá reservarse en modo alguno.
3. En caso de clasificar información como reservada, deberá hacerse caso por caso, a través del Comité de Información del sujeto obligado, con la debida fundamentación y motivación, y la realización de una prueba de daño.
4. Deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. En caso de no ejercerlas, se deberá fundar la inexistencia de la información (Consejo INAI 2021d).

En 2022 el Consejo Consultivo también formuló opiniones puntuales sobre diversos temas que a continuación se presentan y acreditan el cumplimiento de sus tareas de modo significativo y que son las siguientes. La primera se refiere al Programa Anual de Trabajo 2022 del INAI. El Consejo debe opinar sobre esta materia, tal como indica el artículo 54, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El Consejo dio las siguientes opiniones:

SEGUNDA. Que no es conveniente cambiar el nombre de Objetivos Estratégicos a Objetivos Institucionales como se hace en la página 4 y página 5, lo anterior porque como se menciona en la opinión primera los objetivos estratégicos se nombran así en el modelo de gestión para resultados implementado en el Instituto definido en el Acuerdo por el que se aprueba la misión, la visión y los objetivos estratégicos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y se retoman en el instrumento programático desde la reforma del 2014 como del actual periodo 2021-2024. Sólo que para el presente periodo se hace una ampliación en el alcance al objetivo estratégico 3. Otra razón por la cual no se debe cambiar el nombre es porque el apartado de Gasto Ordinario del mismo PAT 2022, está alineado a cada Objetivo Estratégico. Además, que el cambiar el nombre podría confundir.

SEXTA. En el apartado de Indicadores de Desempeño (página 21), sería pertinente y daría claridad tener un anexo que indicara cuáles indicadores son los de la MIR, cuáles los estratégicos, cuáles los de gestión, ya que eso no se tiene incluso en el PI 2021-2024 (Consejo INAI 2022a).

En relación al anteproyecto de presupuesto para 2023, el Consejo planteó:

3. Es importante señalar que durante las mesas técnicas de planeación y desempeño en las que tuvimos oportunidad de participar los miembros de este Consejo se enfatizó la necesidad de balancear el criterio de austeridad con la operación de los programas y procesos fundamentales del Instituto, así como del fortalecimiento de sus plataformas, para hacer frente a los incidentes que puedan presentarse. La austeridad no debe ser considerada un criterio que limite el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales en materias del ejercicio del derecho de acceso a la información, transparencia y del derecho a la protección de los datos personales (Consejo INAI 2022a).

La respuesta del INAI fue la siguiente:

En conclusión, el anteproyecto de presupuesto relativo al capítulo 5000, está asociado al cumplimiento de tareas sustantivas, y los requerimientos específicos derivan de la aplicación estricta de criterios de racionalidad en el gasto. Su expresión en el anteproyecto es limitada en términos relativos.

Sobre la opinión que se refiere a especificar, definir y justificar los métodos de evaluación respecto del impacto, alcance, apropiación y reconocimiento del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en las campañas de difusión y promoción de la cultura de la transparencia a cargo de la Presidencia, puedo informarle que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con el INAI, plantea llevar a cabo la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) que medirá el promedio de personas que identifican o conocen los derechos de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales.

Le reitero la voluntad de las y los Comisionados del INAI de mantener un diálogo abierto, respetuoso y constructivo con las y los integrantes del Consejo Consultivo, con el fin de que enriquecer la labor del Instituto (Consejo INAI 2022a).

Finalmente, en diciembre de 2022 el Consejo mostró su preocupación por la situación del pleno INAI, que funcionaba con cinco miembros, en lugar de los siete establecidos por la ley. Por ello, plantearon la siguiente recomendación.

Única. Que el INAI, a la par de las gestiones que viene realizando, considere la posibilidad de promover, en el momento oportuno, una controversia constitucional a fin de que el Senado de la República designe a la comisionada y el comisionado que ocuparán las dos vacantes que actualmente tiene el pleno, y evitar que el Instituto entre en fase de inoperancia el 1 de abril de 2023 (Consejo INAI 2022b).

## BALANCE ANALÍTICO

Una vez concluido el análisis del material empírico, se agrupan en cinco categorías el tipo de desempeño que explica la participación del Consejo Consultivo en la esfera pública del país. Se procede en consecuencia, a explicar el significado de las categorías que son importantes para aludir a las bases en que se sustenta el rol de la instancia mencionada, en términos de puntualizar las recomendaciones que permiten destacar la efectividad de su desempeño en el marco institucional del INAI.

## DELIBERACIÓN

Una característica sustantiva del Consejo Consultivo es que los trabajos que desarrolla son fruto de la exposición de razones y argumentos que validan su posición de análisis y cuestionamientos ante los consejeros del INAI, con base en diversas materias de la gestión institucional. Esto significa que no es un órgano pasivo, sino activo, al revisar, valorar y formular recomendaciones que son consecuentes con la responsabilidad que ejerce. Hay, en consecuencia, una posición clara que se relaciona con el interés que tiene en lograr que el desempeño de la gestión institucional sea más efectivo. La deliberación es una relación bidireccional que favorece el intercambio de ideas con el fin de que las partes involucradas conozcan los detalles que se relacionan con la toma de las decisiones. Se favorece de esa manera un ejercicio dialógico

consecuente con la práctica de la democracia deliberativa, es decir, de todo aquello que permite acercar posiciones hasta conseguir que los actores participantes alcancen compromisos específicos. En este caso el Consejo Consultivo es una forma de expresión sobre cómo se cumple la tarea de estudiar, analizar y hacer recomendaciones encaminadas para que las decisiones tengan mejores elementos de respaldo para su adopción.

### COLABORACIÓN

El método de trabajo que el Consejo Consultivo asume es la colaboración. Implica que, ante la complejidad de tareas que desarrollan el pleno de los consejeros del INAI, es necesario lograr fórmulas de entendimiento que desemboquen en un marco de relaciones colaborativas, lo cual incentiva en el plano institucional, que el trabajo efectuado, sin desconocer las discrepancias que surgen, es factible diluirlas cuando prevalece la exposición abierta de las ideas y de ese modo el cumplimiento de los objetivos comunes se logra en la medida que los asuntos públicos, sean el punto que convoca tanto al pleno de los consejeros del INAI, como a las integrantes del Consejo Consultivo para que sean objeto de análisis, deliberación y acuerdos que tengan elementos convincentes en cuanto a las formulaciones que se elaboran para sustentar las recomendaciones que se proponen.

Se generan de esta manera procesos de gobernanza que son útiles para armonizar capacidades diversas que se orientan al logro de objetivos compartidos. El trabajo en conjunto es el pilar que posibilita una mejor contribución para que las políticas, programas y proyectos estén mejor afinados en cuanto a su fundamentación y adopción. El trabajo del Consejo Consultivo, desde esta perspectiva, ha favorecido que la colaboración sea un atributo en su desempeño institucional.

### COORDINACIÓN

Es indispensable en toda actividad que se relaciona con la administración y gestión de las instituciones. Implica la relación de órganos, actividades y procesos con base en un esquema de gestión interconectada. Alude a cómo diversos órganos institucionales alcanzan formas de acuerdo y compromiso con apego a la responsabilidad que asumen. Tanto los consejeros del INAI y como el Consejo Consultivo cada uno, en la línea de responsabilidad que le corresponde, acreditan la voluntad para que la coordinación de actividades sea una forma de trabajo institucional efectiva. La coordinación es propia de estilos de trabajo que dan lugar a relaciones de comunicación que permiten articular capacidades diferentes que embonan para que los objetivos y metas de las políticas públicas consigan un cumplimiento más efectivo. La coordinación entendida como relación activa de elementos, es punto de apoyo para racionalizar la efectividad de las tareas que se deben cumplir. El Consejo Consultivo ha contribuido en este sentido, para que la dirección y orientación de las responsabilidades que cumple tengan cimientos más confiables en términos de la gestión institucional.

### CORRESPONSABILIDAD

Los fines públicos de las instituciones del Estado revisten la mayor importancia para conseguir un desempeño más constructivo en favor de la vida asociada. En este caso, las tareas vinculadas a la corresponsabilidad son de interés creciente tomando en cuenta que el INAI, por la categoría

de órgano de Estado, tiene a su cargo el cumplimiento del derecho a la información y la protección de los datos personales. Esto implica que la categoría corresponsabilidad-distribución de tareas asumidas como fundamento de la responsabilidad compartida- es relevante convalidar que dos órganos, consejeros y Consejo Consultivo, asumen su responsabilidad para dar lugar a relaciones funcionales cuando se trata de garantizar, desde el Estado y para beneficio de los ciudadanos, que el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales sean ubicados en el capítulo los derechos humanos, situación que indica que el trabajo que llevan cabo tiene que ser con base en la responsabilidad asociada, interactiva, compartida y traducida en resultados específicos.

### VALOR PÚBLICO

A diferencia de los modelos verticales en lo que prevalecen más los saberes de la cúpula administrativa y de los cuadros de operación, el valor público en este caso, incentiva que los miembros del Consejo Consultivo designados por el Senado de la República tienen la oportunidad de interactuar, coordinarse y apoyar las actividades que se desarrollan en el INAI. En la medida que el Consejo Consultivo se entiende como un sector de la sociedad civil que tiene incidencia no vinculatoria en la gestión institucional del propio INAI, interactúa con los consejeros generando ideas, observaciones, propuestas y recomendaciones para que la toma de las decisiones sea más eficaz.

Valor público significa que se produce entre las diversas partes actuantes relacionadas mediante formas de colaboración, valorando desde la sociedad a grupos que, por interés en los asuntos públicos, son parte de la estructura funcional del INAI y, en consecuencia, no sólo elaboran reflexiones, sino aportaciones que, relacionadas con la tarea de las autoridades, dan lugar a la formación de la inteligencia colectiva que da cuenta de cómo grupos de la sociedad civil son parte activa en la inteligencia institucional de un órgano del Estado mexicano.

### CONCLUSIÓN

En México, la construcción de la democracia ha sido un conjunto de procesos largos en los cuales han participado actores y organizaciones de la sociedad civil que, con su organización y movilización, han logrado que el régimen político no tenga ya carácter autoritario. El autoritarismo en México es secular. Se origina en el siglo XIX, se consolida en buena parte del siglo XX y, a partir de los años ochenta del milenio pasado, da inicio su debilitamiento como patrón político que logra arraigarse hasta constituirse en un sistema de gobierno y administración del poder.

La ruta del autoritarismo es fruto de sociedades y gobiernos fincados en la figura de los caudillos, personajes proclives a la elección de relaciones informales para acendrar su poder e influencia con la formación de camarillas y grupos. El caudillo era el personaje que basaba su liderazgo en el carisma, las relaciones de complicidad, la demostración de su poder real y su capacidad para imponerse a los demás sobre la base de favores y sanciones, propias de un poder informal. Esta estructura de poder se arraigó de manera sólida, bloqueando durante largo tiempo el advenimiento de los valores y las prácticas de la democracia. Por tanto, el México democrático de ahora se ha edificado de abajo hacia arriba, mediante movimientos articulados que proclaman la vigencia de las libertades públicas, la representación política, el derecho a la participación en

los asuntos públicos y la premisa insustituible de construir un espacio público activo, crítico, deliberante y propositivo.

En este caso, el Estado mexicano es producto de reglas constitucionales formales y fácticas (1917-1977) que han prevalecido como la organización política más importante en la cual el autoritarismo tuvo paradójicamente, su mejor forma de institucionalidad. Pero, ante la falta de eficacia en la gestión gubernamental en el Estado, así como la inconformidad creciente de la sociedad civil contra el autoritarismo, llegan a combinarse para que el vigor ciudadano creciera de manera progresiva y, mediante procesos de reforma política, se logra que la lucha por la democracia iniciada en 1977 se institucionalice en el Estado mexicano, al hacer posible la convivencia de mayorías y minorías, punto nodal del poder democrático.

En los años noventa del milenio pasado la lucha en favor de los valores y las prácticas democráticas se acentúa. En 1997 se da el primer avance en favor de su advenimiento. El Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría política en la Cámara de Diputados, ampliándose el marco del pluralismo político y se refuerzan de esa manera las tendencias en favor de la democracia. En el 2000 sobreviene la alternancia en el poder, cuando el partido referido pierde la presidencia de la República mediante elecciones competitivas y pacíficas. Se consuma, de este modo, la transición política y, con esa fuerza, México ingresa a los derroteros de la gobernanza y la transparencia. De ese modo, inicia la construcción de instituciones como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales, que tiene como antecedente al Instituto Federal de Acceso a la Información en 2003 y en su seno se origina el Consejo Consultivo en 2017, motivo de este trabajo.

El Consejo Consultivo ocupa un lugar central en los procesos democráticos de México. Es un órgano que se inscribe en las exigencias de la democracia deliberativa. Su responsabilidad con la democracia es de alta exigencia, porque las tareas que cumple se relacionan con la formulación de argumentos y razones que articulan recomendaciones en dos ámbitos sensibles para la vida del país: el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Estos son ámbitos que dan origen a la materia de gobierno en la modalidad de las políticas públicas y lo relacionado con las cuestiones jurídicas, administrativas, presupuestales, programática, organizativas y de gestión que son transversales en los ámbitos señalados, son la piedra angular en los procesos deliberativos mediante los cuales se formulan las recomendaciones a los integrantes del leno del INAI –instancia directiva y decisión suprema de administración, organización y gestión para que el desempeño de éste sea más efectivo.

El Consejo es un órgano que forma parte de la estructura del Estado mexicano y en lo que concierne a su ámbito de competencias, se concreta con recomendaciones específicas que se orientan a fortalecer la gestión del INAI. El Consejo Consultivo es parte medular en la relación de la sociedad y los ciudadanos con el Estado, ya que formula recomendaciones desde la perspectiva del gobierno colaborativo, mismo que se inscribe en los procesos, dinámicas y operaciones que entreverán a los actores gubernamentales y no gubernamentales para dar un sustento innovador a la gestión institucional. Su fundamento, además de normativo, se conecta con los procesos de gobernanza y transparencia, lo cual origina un patrón de gobierno diferente respecto de la esfera de la administración pública federal central, la cual se estructura en la órbita del poder ejecutivo federal.

El Consejo Consultivo está adscrito al INAI, y éste es un órgano constitucional autónomo, lo cual significa que tiene personalidad jurídica, autonomía, atribuciones y responsabilidades que generan con su existencia y desempeño, más confianza en el desempeño de la democracia mexicana. Por eso su importancia no es coyuntural, sino permanente, es decir, forma parte de las estructuras de operación del Estado mexicano, pero su diseño tiene un atributo: la incorporación de voces y capacidades de representantes de la sociedad civil, designados por el Senado de la República, con el fin de racionalizar la gestión deliberativa, la cual es congruente con la vigencia más esferas públicas que se configuran con la savia de la vida democrática.

El Consejo Consultivo se estructura como un órgano que recrea la racionalidad pública tanto en la discusión como la en la deliberación de los asuntos colectivos. La racionalidad pública es consecuente con la consolidación de la democracia mexicana y es indicativa de cómo la participación de ciudadanos en las tareas del Consejo Consultivo, fortalecen la vida pública y con ello lo público del Estado mexicano, es ahora más balanceado, porque en otros momentos de la vida del país, lo público de la sociedad estaba adormecido con las políticas avasalladoras alentadas desde los órganos del Gobierno central. Desde esta perspectiva, el Consejo Consultivo tiene un perfil innovador al responder a la necesidad de que los asuntos a su cargo se analicen y resuelvan mediante la práctica de la deliberación, herramienta fundamental en el quehacer democrático. Es un órgano que privilegia la exposición de los argumentos, a fin de que sean valorados, analizados y justificados mediante ejercicios de racionalidad comunicativa y racionalidad funcionalidad, las cuales corresponden a un diseño más balanceado y distribuido del poder, para garantizar la vigencia del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Estudio de las políticas públicas. Antología I*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.
- \_\_\_\_\_ (2019). Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública. En Martínez, L. M. (Ed.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. México: INAP.
- \_\_\_\_\_ (2021). Gobierno abierto y gobernanza: una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en gobiernos subnacionales. En Aguilar Villanueva, L. y Ruvalcaba, E. (Eds.), *Gobierno abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en Gobiernos subnacionales. Vol. 1*. México: Tirant lo Blanch-Instituto de Políticas Públicas y Gobierno.
- Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bell, D. (1973). *El advenimiento de la sociedad pos-capitalista*. Madrid: Alianza Editorial.
- Camou, A. (2001). Estudio preliminar. En Campu, A. (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: IIS-FLACSO-Editorial Plaza y Valdés.
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En Cejudo, G. (Ed.), *Nueva gestión pública*. México: Siglo XXI editores.
- Consejo del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Consejo INAI) (2021a). *Opinión relativa a la protección de datos personales en el registro de vacunación contra COVID-19*. Disponible en: <https://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/recomendaciones/001-2021.pdf> [01-06-2024].
- \_\_\_\_\_ (2021b). *Opinión relativa a la reforma sobre la creación del Padrón Nacional de Usuarios Móviles*. Disponible en: <https://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/recomendaciones/003-2021.pdf> [01-06-2024].
- \_\_\_\_\_ (2021c). *Opinión sobre el borrador del "Programa Institucional 2021-2024" del INAI*. Disponible en: <https://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/recomendaciones/004-2021.pdf> [01-06-2024].
- \_\_\_\_\_ (2021d). *Opinión relativa al acuerdo que determina como seguridad nacional obras de infraestructura*. Disponible en: <https://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/recomendaciones/007-2021.pdf> [01-06-2024].

- \_\_\_\_\_ (2022a). *Opinión relativa al Programa Anual de Trabajo 2022 del INAI*. Disponible en: <https://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/recomendaciones/003-2022.pdf> [01-06-2024].
- \_\_\_\_\_ (2022b). *Opinión relativa a la posible presentación de una controversia constitucional*. Disponible en: <https://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/recomendaciones/004-2022.pdf> [01-06-2024].
- De Haro, A., García, G., Gil-García, J. y Ramírez, E. (2010). Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias. En Arrellano-Gault, D. (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Porrúa.
- Fearon, J. (2001). La deliberación como discusión. En Elster, J. (Ed.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Hayek, F. (1993). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hevia, F., Vergara, S. y Ávila, H. (2011). Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el Gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 65-88.
- Hood, C. (2011). Una gestión pública para todo momento. En Cejudo, G. (Ed.), *Nueva gestión pública*. México: Siglo XXI.
- Hupe, P. (2018). La tesis de una implementación incongruente: reexamen de Pressman y Wildavsky. En: Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología*. México: CIDE.
- Johnson, J. (2001). Argumentos en favor de la deliberación. Algunas consideraciones escépticas. En Elster, J. (Ed.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Lindblom, C. (1997). Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. *Gestión y política pública*, VI(2), 239-255.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. y la Spina, A. (1993). El Estado regulador. *Gestión y política pública*, II(2), 197-261.
- Mariñez, F. (2017). La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas. En Mariñez, F. (Coord), *Políticas públicas y participación colaborativa*. Jalisco: Colegio de Jalisco.

- Martínez, L. (2023). *Redefiniendo los alcances de la Administración Pública*. México: Tirant lo Blanch.
- Martínez Puón, R. (2017). *De la transparencia hacia un Gobierno Abierto*. México: Tirant lo Blanch.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montes de Oca, L. (2014). ¿Innovación democrática?, Análisis del Consejo de Telecomunicaciones en México, México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 287-320.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio y desempeño institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, V. (2021). *Meta-análisis de la transparencia. Organizaciones, arreglos institucionales y políticas públicas diseñadas desde la desconfianza*. México: Tirant lo Blanch.
- Przerworski, A. (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente. En Acuña, C. (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rabonikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.
- Santizo, C. (2021). La gobernanza: una teoría o un modo de gobierno. En Gómez, D. y Maldonado, C. (Eds.), *Repensando lo público: Estado, Políticas Públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. México: Siglo XXI.
- Schmidt, K. (2009). *La dictadura*. Barcelona: Editorial Gustavo Gill.
- Tello, C. (2013). *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica de México*. México: UNAM.
- Uvalle, R. (2011). Democracia, Estado de derecho y transparencia. En Peña, V. (Ed.), *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. San Pedro Garza García: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Escuela de Gobierno y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- \_\_\_\_\_ (2022). *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. México: IIJ-UNAM.
- Valadés, D. (2003). *El control del poder*. México: Editorial Porrúa.

\_\_\_\_\_ (2022). *Constitucionalismo crítico. Ideas para la transición constitucional en la era post Covid-19*. México: Siglo XXI.

Velasco, E. (2011). *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados? Cuaderno 3*. México: Secretaría de la Función Pública.

\_\_\_\_\_ (2021). Gobernanza, metagobernanza y gobierno abierto. En Gómez, D. y Maldonado, C. (Eds.), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. México: Siglo XXI.

Fecha de envío: 08-05-2024  
Fecha de aceptación: 25-06-2024