



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**El estado de la transparencia y la rendición de cuentas
en México (2003-2015).**

T E S I N A

QUE PRESENTA

ANA KAREN AGUAYO SÁNCHEZ

MATRICULA: 2123072240

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

ASESOR

DR. HORACIO MACKINLAY GROHMANN

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 10 de abril de 2017.

Para Jeremy, con amor.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) ANA KAREN AGUAYO SÁNCHEZ matrícula(s) 2123072240 con el título de EL ESTADO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO (2003 - 2015) se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Lector

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Dr. Horacio Mackinlay Grohmann

Fecha: 10 de abril de 2017 Trim: 17-P No. Registro de Tesina:

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

Índice

Introducción general	6
Planteamiento del problema	8
Pregunta de investigación e hipótesis	9
Capítulo I. Entendiendo a la transparencia, rendición de cuentas y democracia	10
1.1 La democracia y su relación con los mecanismos de responsabilidad gubernamental	11
1.1.1 Democracia contemporánea	12
1.1.2 El derecho de acceso a la información	19
1.1.3 Regímenes de transparencia	22
1.1.4 La rendición de cuentas	27
Conclusiones del capítulo	31
Capítulo II. Transparencia y rendición de cuentas durante los sexenios panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, 2000-2012	32
2.1 Antecedentes de transparencia en México	32
2.1.1 Reformas a la Constitución	35
2.2 La creación del IFAI	37
2.3 Dependencias de la Administración Pública Federal con mayor número de solicitudes de información en el periodo comprendido de 2003 a 2012	46
2.4 Dependencias de la Administración Pública Federal con mayor número de recursos de revisión interpuestos en el periodo comprendido de 2003 a 2012	49
2.5 Las resoluciones del IFAI	52
Conclusiones del capítulo	56
Capítulo III. La reforma constitucional en materia de transparencia de 2013: la transformación de IFAI a INAI	59

3.1 El debate en torno a la reforma de transparencia. La necesidad de una nueva reforma constitucional en materia de transparencia	60
3.2 El nuevo órgano autónomo: composición, funciones y primeros resultados	63
3.2.1 La transformación del IFAI a INAI	63
3.2.2 La nueva Ley General de Transparencia	72
3.3 Los nuevos sujetos obligados	76
3.3.1 Los inconvenientes de la LGTAIP	78
3.4 Sistema Nacional Anticorrupción	79
3.4.1 Los recursos de revisión, orientados a actos de corrupción	85
Conclusiones del capítulo	91
Conclusiones generales	93
Trabajos citados	98
Anexos	104

Introducción general

Un Estado democrático solo es digno de ser llamado así, si su fuerza proviene del reconocimiento social; la legitimidad de este Estado deriva de una sociedad enterada de las decisiones de su gobierno y de la razón de ser de las mismas. La única manera de que exista dicha sociedad es que haya una puerta abierta en la construcción estatal que permita y garantice el libre acceso a la información de la gestión pública y de los recursos que se comprometen en su ejercicio.

Dicho de otro modo: toda persona perteneciente a una sociedad, que se asume como democrática, tiene derecho a saber cómo funciona su gobierno, el porqué de las acciones de sus funcionarios y representantes, qué y cómo son empleados los recursos del erario, en distintos programas y proyectos instrumentados, entre otro cumulo de información. Para ello se requiere no solo de una vía abierta a los documentos elaborados en dependencias y entidades gubernamentales sino, además que estos sean confiables, útiles y que el acceso a ellos sea oportuno y veloz.

Con esta finalidad, fueron creadas las diferentes herramientas de acceso a la información pública y transparencia en los últimos años en México, herramientas clave en el proceso de consolidación democrática en nuestro país. Como veremos más adelante en la investigación, con un largo proceso que incluye acciones importantes en la materia, reformas constitucionales, nuevas leyes y la creación de instituciones encargadas de establecer y vigilar los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos podemos ejercer el derecho de acceso a la información pública, el gobierno ha buscado legitimarse y lograr así, que la información pública pueda llegar a las manos de sus legítimos poseedores: los ciudadanos, sin embargo dicho proceso no ha sido nada sencillo, ni menos aún, del todo exitoso.

El impacto de un derecho fundamental, como lo es el derecho de acceso a la información se ha confirmado en un sinnúmero de episodios de la vida política en las democracias modernas. La conservación o remoción de gobiernos y muchos otros asuntos clave pueden llegar a depender de la claridad, de la transparencia y del

acceso a la información que los gobiernos sean capaces de garantizar para sus ciudadanos.

Que México tenga leyes enfocadas a la transparencia y un Instituto encargado de vigilar su correcta aplicación, podría ser considerado un síntoma de buena salud, un logro en pro de la democratización del Estado, aún más cuando de él se despliega una función esencial; la de promover la cultura de la transparencia, hacer del conocimiento del público la existencia del derecho y los procedimientos y cauces para ejercerlo, pero la existencia de estas leyes, y del Instituto por sí solas no garantiza que su aplicación y funcionamiento sean efectivas.

Hoy en día, la sociedad está más consciente, más informada, y más activa. Más consciente, informada y activa que en décadas pasadas, es cierto, pero por desgracia, no lo suficiente para hacer frente a un gobierno que, con una mano le brinda herramientas para la transparencia, y con la otra, le oculta información, y parece incapaz de castigar a quienes ponen trabas para conseguirla y sancionar a aquellos que no cumplen con la responsabilidad que implica la rendición de cuentas.

Los ciudadanos, por otro lado, también deben cumplir con su deber civil, el cual consiste en exigir a sus gobiernos que se les mantenga informados con respecto a las actividades que realizan, y entre otros múltiples aspectos, a qué se destinan los ingresos del Estado, aunque conviene recordar, que la información que maneja el Estado va más allá de los recursos económicos, o materiales y humanos; engloba además, múltiples datos de las personas físicas que pueden ser catalogados como privados, los cuales, tiene la obligación de resguardar, bajo determinadas circunstancias.

El presente trabajo pretende estudiar los instrumentos empleados para el fortalecimiento de la democracia, democracia entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, en materia de transparencia y rendición de cuentas, y lo concerniente al derecho que tiene la sociedad para acceder a la información generada y obtenida por el Estado en el ejercicio de la función pública,

en los últimos años. Haciendo una revisión a los antecedentes de la transparencia en México, el trabajo analiza las consecuencias de las diversas reformas constitucionales orientadas a hacia la transparencia, y estudia los resultados de la creación de instituciones que pretendían dar respuesta a legítimas demandas sociales, para garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la misma sociedad y abierto a la rendición de cuentas, con el fin de disminuir la corrupción y el descontento ciudadano.

El trabajo intenta, además, evidenciar en qué medida la sociedad hace uso de las herramientas proporcionadas por el Estado en materia de transparencia; para demandar información y, al mismo tiempo, conocer si las instituciones responden a dichas demandas de manera satisfactoria, y así determinar si la creación de mecanismos e instituciones que garanticen el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas sirven para avanzar hacia la democracia plena, además de contribuir al cambio político actual.

Planteamiento del problema

El objetivo general de este trabajo es revisar el estado de la transparencia y rendición de cuentas en México, en el periodo comprendido de 2003 a 2015. Aunado a este, los objetivos particulares son: analizar la relación: democracia-transparencia, analizar los mecanismos transparencia durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón y, por último, estudiar la reforma en materia de transparencia de 2013 y comprobar su impacto en los actuales mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en México.

La justificación de la elección del tema de investigación está orientada al proceso de democratización del país. Hemos sido testigos en las últimas décadas, de que México ha buscado la consolidación de instituciones, procedimientos y herramientas para asegurar la construcción de un régimen democrático pleno, y un requisito para el mejor funcionamiento de este régimen, es la existencia de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder. Es indiscutible que, en años recientes, México ha dado pasos importantes en aras de la democracia, sin

embargo, no se ha conseguido lograr del todo la participación plena y consciente de la sociedad mexicana en los asuntos públicos que le conciernen. De ahí la importancia del acceso a la información, la transparencia, y la rendición de cuentas, todas estas, herramientas a favor de la democracia; construida con votos, pero que puede y debe fortalecerse a través de la voluntad activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Estas tres herramientas sirven para generar confianza en la ciudadanía, y deben entenderse como un mecanismo al interior de un sistema, cuya finalidad no es solamente lograr instituciones responsables de garantizar el derecho y acceso a la información sino también, promover políticas de transparencia, un instrumento fundamental para fortalecer al gobierno y lograr sociedades más informadas y participativas, pues tienen la posibilidad de hacer de la información un instrumento de valor que favorezca el conocimiento colectivo.

Pregunta de investigación e hipótesis

Una vez establecida la justificación, conviene plantear la pregunta de investigación que deberá responderse de manera puntual durante toda la investigación: ¿cuál es el estado actual de la transparencia y la rendición de cuentas en México? Mientras que la hipótesis que guiará este trabajo es: que el avance en la transparencia y rendición de cuentas ha dependido de los cambios institucionales generados. La agenda de transparencia y rendición de cuentas en México presenta señales antípodas de avances y retrocesos en términos del control y fiscalización de recursos, el acceso a información de calidad para evaluar las políticas públicas y las herramientas disponibles para controlar la corrupción en el servicio público. La respuesta a la pregunta de investigación es que, aunque hay avances en la materia, los retos persisten en la construcción de una agenda sólida de transparencia y rendición de cuentas que fortalezca nuestra naciente democracia.

Finalmente, para hablar de la metodología empleada en la investigación, es necesario decir que se trata de una investigación documental, cualitativa. Se trata de un estudio de caso (México). Cuya temporalidad abarca los años 2003 a 2015.

Además de incluir la revisión de archivos del IFAI/INAI, tales como informes anuales, solicitudes de información y recursos de revisión.

Capítulo I

Entendiendo a la transparencia, rendición de cuentas y democracia

Introducción

Durante las últimas décadas, México ha buscado la consolidación de instituciones, procedimientos y herramientas para asegurar la construcción de un régimen democrático en el que diversas ideologías y principios coexistan, en el que la pluralidad sea el sello distintivo del nuevo sistema político mexicano. Un requisito para el mejor funcionamiento del régimen democrático es la existencia de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder.

Es indiscutible que, en los últimos años, nuestro país ha dado pasos importantes en aras de la democracia, con la celebración de elecciones libres y competidas, y un proceso de reforma de Estado, el cual incluye la modernización de sus instituciones y leyes. Se ha construido una democracia electoral digna, sin embargo, no se ha conseguido del todo lograr la participación plena y consciente de la sociedad mexicana en los asuntos públicos que le conciernen.

De ahí la importancia del acceso a la información, la transparencia, y la rendición de cuentas, todas estas, herramientas en pro de la democracia, construida con votos, pero que puede y debe fortalecerse a través de la voluntad activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Estas tres herramientas sirven para generar confianza en la ciudadanía, y deben entenderse como un mecanismo al interior de un sistema, cuya finalidad no es solamente lograr instituciones responsables de garantizar el derecho y acceso a la información sino también, promover políticas de transparencia, un instrumento fundamental para fortalecer al gobierno y lograr sociedades más informadas y participativas., pues tienen la posibilidad de hacer de la información un instrumento de valor que favorezca el conocimiento colectivo.

El objetivo del presente capítulo es constituir un marco teórico que nos permita conocer los términos y definiciones cercanos al tema de investigación y al mismo tiempo, establecer una relación lineal entre los conceptos de democracia, transparencia y rendición de cuentas.

1.1 La democracia y su relación con los mecanismos de responsabilidad gubernamental

En términos generales, la transparencia consiste entonces en generar y difundir una información relevante, de libre acceso a sus destinatarios. Los ámbitos de aplicación de la transparencia son varios y tienen fines diversos, como veremos más adelante, no obstante, fuera del ámbito democrático la transparencia no dispone de una base sólida, dado que la democracia abarca todos los ámbitos de la transparencia, al dictar un cierto funcionamiento de la sociedad, en la cual el ciudadano es actor y necesita tener acceso a la información.

Históricamente la transparencia ha existido en el régimen democrático, en el cual el pueblo es soberano y desempeña un papel de control¹, individual como colectivo, a través de la elección de sus autoridades, reviste una importancia fundamental, con base ética y legal, a fin de mejorar la gobernación. Pero es importante no caer en el error de pensar a la transparencia como un fin, sino un medio para llegar a la democracia entera.

Por lo tanto, no podemos hablar de transparencia, sin reflexionar sobre el papel fundamental de los intermediarios o representantes del soberano, en un Estado de derecho, es decir los ciudadanos. La cuestión que se plantea tiene que ver con la naturaleza del poder, que sea directo o indirecto, y con el derecho, sobre el cual descansa este poder.

¹ Desde un punto de vista histórico, el control del gobierno existe desde el inicio de la democracia, tal y como aparece en la Constitución de Atenas de Aristóteles, pues las decisiones son públicas y su difusión se hace a través de bloques de piedra grabados, ubicados en el ágora; además, cada funcionario o magistrado debía rendir cuentas, “εὐθύναι”, al final de su administración. Este mismo control de los magistrados lo defiende también Platón en los libros VI y XII de las Leyes. Leyes, VI, 761, “Ningún juez, ningún magistrado, debe juzgar o desempeñar su función, sin rendir cuentas, excepto los que emiten sentencia final, a la manera de los reyes.”

Cuando el poder es directo no se necesita control, ya que cada ciudadano es responsable por sí mismo del poder que le reconoce el gobierno democrático de la nación, así como funcionó en época clásica, en Atenas, en la cual los esclavos trabajaban, mientras los ciudadanos iban a la asamblea, hasta los más pobres, ya que les pagaba la ciudad.

La democracia más allá de la participación activa de los ciudadanos se vuelve lucha de comunicación y de poder, entre tres actores: la sociedad en general, los grupos sociales estructurados para defender intereses propios y el individuo. El campo de esta lucha son entonces las instituciones y el acceso-elaboración de la información, lo que Bourdieu (2002) llama una “eufemización” del lenguaje. Hablamos entonces de una representación del lenguaje, como parte esencial de la transparencia

Eso significa que la transparencia en todo otro tipo de régimen, uno diferente al democrático, es un adorno vacío, a través de un lenguaje que no informa, sino desinforma y deforma la realidad objetiva. Son muchos los países que se pretenden democráticos, pero pocos los que respetan los estándares de la democracia.

Pues el control de las autoridades constituye precisamente, por medio de la transparencia misma, el papel fundamental que desempeña el ciudadano libre e informado. La frase: “saber es poder”, cobra aquí su significado más sustancial, el que no tiene saber no tiene poder, por lo mismo, el que tiene poder tiene saber, de tal manera que para guardar su poder hace que los demás no tengan acceso a este mismo saber.

1.1.1 Democracia contemporánea

Para lograr adjudicar con certeza la relación entre democracia y transparencia es necesario definir primero qué se entiende por democracia, la definición es fundamental. De acuerdo con Giovanni Sartori, democracia, en su sentido literal, “quiere decir poder popular. Si esto es así, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda” (Sartori,

2003, p. 33). Esta definición, sin embargo, como reconoce el propio Sartori, aunque válida resulta insuficiente. Hay quienes conciben a la democracia en sentido mínimo, como un procedimiento, mientras que otros le atribuyen muchas otras características. Para los defensores de las definiciones mínimas o procedimentales de la democracia, la transparencia tiene escasa importancia. Por ejemplo, para Joseph Schumpeter, uno de los exponentes más importantes de esta corriente, sin importar la cantidad ni la calidad de la información, los ciudadanos se comportan en la política con un nivel de desempeño mental reducido. Esto se debe a la falta de "iniciativa" que experimentan en este campo por la diluida sensación de "responsabilidad" que enfrentan. En política, sostiene Schumpeter, el ciudadano típico obedece a impulsos y prejuicios extra racionales o irracionales. Incluso si ningún partido o grupo lo manipula. Siguiendo al autor, los electores normalmente solo controlan a sus gobernantes dándoles o negándoles la reelección. (1950, pp. 262-272). Así, la democracia es un mero sistema en el cual los que gobiernan se eligen mediante elecciones competitivas. Karl Popper la defiende como el único sistema en el cual los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre (1999, p. 23).

Para Robert Dahl (1997, p. 13), en cambio, "el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Me gustaría reservar el término 'democracia' para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos". No obstante, Dahl reconoce que no se ha logrado concretar la democracia: "a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ideal democrático.". Así, pues, cabría considerar a las

poliarquías como regímenes relativamente (aunque no completamente) democráticos.

Explicada su postura, Dahl proporciona una lista de requisitos para que se dé la democracia. En dicha lista incluye dos puntos relacionados con la transparencia. El punto sexto se refiere a la existencia de “diversidad de fuentes de información” y el octavo a la presencia de “instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias” (p. 15).

En su obra, Dahl no profundiza en el tema y se limita a “dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes que no necesitan mayor aclaración.” En otra obra, escrita con Charles E. Lindblom, Dahl deja claro que la “diversidad de las fuentes de información” se refiere a la existencia de una prensa libre: “los adultos en la organización deben tener accesibles a ellos diversas fuentes alternativas de información, incluyendo algunas que no estén bajo un control unilateral y significativo de los líderes del gobierno.” Accesibles en este contexto quiere decir únicamente que los miembros que así lo deseen puedan utilizar estas fuentes sin incurrir en penalidades iniciadas por los líderes del gobierno o sus subordinados” (Dahl, 1976, p. 278).

Dahl reconoce también que “los defensores de la democracia han dotado de un alto valor a la educación. Y la educación cívica no solo requiere una escolarización formal, sino discusión, deliberación, debate y controversia públicas, disponibilidad efectiva de información fiable y otras instituciones de una sociedad libre” (Dahl, 2005, p. 92).

En lo referente a las instituciones que garanticen la dependencia de las políticas hacia las preferencias expresadas, Dahl y Lindblom no abundan. En cualquier caso, puede deducirse que el requisito indispensable es que haya competencia por los cargos de gobierno y que los electores puedan votar libremente por uno u otro candidato. Al respecto señalan que: “la respuesta de los líderes en poliarquías

es bastante más complicada que una simple función de su expectativa de votos en la siguiente elección (Dahl, 1976, p. 286).

En otra de sus obras, Dahl establece que un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios y que un sistema que los incorpore sería plenamente democrático, estos criterios son:

1. Participación efectiva: todos los miembros de la asociación deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los otros miembros antes de que se adopte una política determinada
2. Igualdad de voto: cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales
3. Comprensión ilustrada: dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles
4. Control de la agenda: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo, y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros si estos así lo deciden y, por último,
5. Inclusión de los adultos: todos, o al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores (Dahl, 2005, pp. 47-48).

Es necesario mencionar que las definiciones antes presentadas tratan únicamente de la democracia representativa y no de la democracia liberal. No obstante, las actuales poliarquías, para utilizar el término de Dahl, no solamente comprenden el gobierno de la mayoría y los rasgos democráticos señalados, sino otros elementos, como el constitucionalismo, los derechos y garantías individuales, los

límites institucionales al poder en la forma de división de poderes, el Estado de Derecho, etc.

En el siguiente cuadro es posible observar la diferencia entre algunos estudios recientes que parten de una concepción más acotada de democracia (como poliarquía) y otros que lo hacen desde una concepción más amplia (Barreda, 2011). Los estudios que parten de definiciones similares de democracia, se encuentran en posiciones distintas en relación con la inclusión o no de ciertos estándares de calidad, como ocurre, por ejemplo, con el Estado de Derecho (presente en los trabajos de Diamond y Moruno, 2004, y Hagopian, 2005, pero excluido en el de Levine y Molina, 2007).

CUADRO 1. Dimensiones de calidad democrática en algunos estudios recientes

Noción de democracia como poliarquía		
Corbetta y Pérez-Liñán (2001)	Altman y Pérez-Liñán (2002)	Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)
1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Gobernabilidad 3. Representación 4. Participación ciudadana	1. Derechos civiles efectivos 2. Participación efectiva 3. Competencia efectiva	1. Derechos políticos y libertades civiles
Noción de democracia como "algo más" que poliarquía		
Diamond y Morlino (2004)*	Hagopian (2005)	Levine y Molina (2007)
I) Procedimentales: 1. Estado de derecho 2. Participación 3. Competencia 4. <i>Accountability</i> vertical 5. <i>Accountability</i> horizontal II) Sustantivas: 6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles) 7. Igualdad (política y legal) III) Resultados: 8. <i>Responsiveness</i>	I) Derechos: 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Justicia y estado de derecho 3. Igualdad socioeconómica II) Representación: 4. <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) 5. <i>Responsiveness</i> 6. Satisfacción ciudadana y participación	1. Decisión electoral 2. Participación 3. <i>Accountability</i> (horizontal, vertical, social) 4. <i>Responsiveness</i> 5. Soberanía

En la actualidad los elementos democráticos, por más centrales que sean, no bastan para legitimar a un régimen. De ahí que consideremos indeseables a regímenes que, aunque conduzcan elecciones, no respetan los derechos fundamentales de las personas. Otra conclusión que arroja esta revisión es que aun quienes no comparten la definición mínima de democracia creen, al igual que John Stuart Mill en el siglo XIX, que para juzgar el desempeño de su gobierno al público le es suficiente la información que le ofrece una prensa libre. Y este se atiene a la voluntad del electorado por el miedo a que en la siguiente elección no lo favorezca con su voto.

Entonces, ¿es posible decir que la transparencia tiene un carácter propiamente democrático? Una posible respuesta a esta interrogante es que la transparencia es uno de los elementos liberales que complementan necesariamente a la democracia, pero también es cierto que la transparencia tiene funciones estrictamente democráticas; es decir, que contribuyen a que el pueblo mande. De acuerdo con Norberto Bobbio, no hay definición de la democracia “que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder” (Bobbio, 1986, p. 9).

Puesto que en la democracia el poder emana de la mayoría, los gobernados necesitan, para evaluar el desempeño de los gobernantes, conocer sus acciones. Además, como afirma Bobbio, la transparencia sirve como un indicador de legalidad: “la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no solo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control (p. 23).

Pero ¿qué papel, exactamente, desempeña la transparencia en el gobierno democrático? José Antonio Aguilar Rivera (Rivera, 2006, pp. 28-32) lo precisa:

1. Evaluación de los gobernantes. Probablemente la función capacitadora más evidente es aquella que permite, en una democracia representativa, a los

electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes.

2. Rendición de cuentas. La transparencia está asociada, de manera notable, con la idea de rendición de cuentas. Retrospectivamente la transparencia sirve para exigir cuentas a los gobernantes. Por rendición de cuentas entendemos la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos.
3. Control del poder público. Al igual que la separación de poderes, el conjunto de derechos fundamentales y la existencia de una constitución escrita, la transparencia sirve para limitar el poder del gobierno. Este control se efectúa a través de la vigilancia y la fiscalización de las acciones de los políticos y funcionarios. La vigilancia, a su vez, disuade las malas conductas por parte de los servidores públicos.
4. Fortalecer a la autoridad política. La transparencia sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas.
5. Detección y corrección de errores. La transparencia facilita que la toma de decisiones sea más puntual y hace que sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos. Impide a los poderosos invocar la secrecía y aislarse, como están naturalmente inclinados a hacer.

Así, es posible establecer el vínculo entre democracia y transparencia, que nos permitirá avanzar a las siguientes definiciones de nuestro marco teórico.

Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

Antes de definir a fondo los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, conviene establecer una distinción entre estos, pues con frecuencia son confundidos entre sí.

La transparencia aparece comúnmente como sinónimo del derecho de acceso a la información o de rendición de cuentas. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, se trata de nociones distintas, cabe mencionar, como lo señala (Guerrero, 2008) que el derecho de acceso a la información es un instrumento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas.

1.1.2 El derecho de acceso a la información

Es un derecho universal que puede ser ejercido por cualquier persona sin distinción de edad, sexo, creencia, religión, raza o nacionalidad. Como derecho fundamental está consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos² adoptada por la Asamblea General de la ONU, en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

El derecho de acceso a la información, es reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza característica de los gobiernos democráticos. “La libertad de información ha sido reconocida no sólo como un elemento crucial para la democracia participativa, de transparencia y buen gobierno, sino también como un derecho humano fundamental, considerada como un aspecto del derecho de libertad de expresión” (Mendel, 2003).

Partiendo de esta premisa, el Doctor Jorge Carpizo elabora una definición de derecho a la información: “el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

² Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en París el 10 de diciembre de 1948. Obtenido de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada” (2001, pp. 71-102) A partir de esta definición se desprenden los tres aspectos que comprende este derecho:

1. El derecho a atraerse información, que incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos; así como la consiguiente decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla;
2. El derecho a informar, que comprende las libertades de expresión y de imprenta, por una parte, y el derecho de constitución de sociedades y empresas informativas, por la otra; y
3. El derecho a ser informado, contiene las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (p. 105).

Sergio López Ayllón (1984) agrega que el derecho a la información es: “el derecho del individuo y de los grupos sociales a ser informados de los sucesos públicos, y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle su existencia”.

Así, el derecho de acceso a la información es importante por, por lo menos cuatro razones:

- 1) El ejercicio honesto del poder requiere de la supervisión ciudadana. La elección ciudadana de sus representantes no significa entregarles un cheque en blanco. La calidad de la democracia representativa depende de que esa dirigencia electa rinda cuentas y esté sujeta a escrutinio. El derecho a estar informado acerca de cómo sus representantes toman decisiones y de cómo y en qué gastan el dinero público, es crucial para que éstos rindan cuentas.
- 2) La participación democrática requiere de una ciudadanía informada. Para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos como partícipes en una democracia, necesita disponer de información confiable sobre el funcionamiento del gobierno. En el debate público, influye la forma en que

se califican los problemas a discutir, y el acceso a datos oficiales le puede permitir al público indagar, para empezar, la forma y el tamaño de determinados problemas. La divulgación de información oficial puede dejar en claro a quién beneficia y a quién perjudica determinada decisión de política pública. La libertad de prensa, resulta esencial, ya que los ciudadanos se informan acerca de cómo se ejerce la autoridad pública, a través de los medios masivos de comunicación.

- 3) El acceso a la información es imprescindible para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro como desde afuera del Estado. Una democracia funciona mejor cuando la labor de gobernar se da, por un lado, con la participación tanto de las organizaciones de la sociedad civil, y por el otro, de las dependencias estatales que actúan en materia de rendición de cuentas. Al referirse a las entidades gubernamentales encargadas de la supervisión del aparato estatal y de la defensa del estado de derecho, los analistas dicen que éstas promueven “una rendición de cuentas horizontal” mediante el sistema de y contrapesos. En la práctica, el equilibrio de poderes dentro del sector público suele ser impulsado por actores de la sociedad civil que movilizan a la opinión pública, proceso que se conoce como “rendición de cuentas social”.
- 4) Además de promover el bien público, el derecho a saber también ayuda a resolver problemas de ciudadanas y ciudadanos individuales. Gran parte del debate en torno al derecho a la información se centra en interrogantes que tienen que ver con el bien público, sin embargo, en muchos países se ha visto que una de las mayores contribuciones de las reformas en materia de acceso a la información es que también ayudan a resolver problemas individuales. Por ejemplo, un ciudadano puede ejercer su derecho a la información accediendo a su expediente médico, con la finalidad de resolver asuntos relacionados con impuestos o de seguridad social, o para averiguar acerca de programas gubernamentales a los que tiene derecho. Esta motivación para ejercer el derecho a la información es importante para entender la amplia gama de la demanda ciudadana que

impulsa el ejercicio del derecho de acceso a la información. Si el sistema responde con eficacia a esta vertiente de la demanda ciudadana, bien podría ampliarse la 'base social' para las reformas en pro de la transparencia (Fox, 2007).

El derecho de acceso a la información promueve la transparencia a través de dos estrategias:

- I. La primera tiene que ver con la divulgación obligatoria de ciertos tipos de información gubernamental, la cual incluye un conjunto de estándares mínimos con los que tienen que cumplir entidades (públicas o privadas) en forma proactiva. Actualmente este tipo de divulgación tiene lugar a través de internet, y existen órganos encargados de vigilar que las dependencias federales cumplan con las obligaciones establecidas en la ley.
- II. La segunda estrategia sugiere que sea la ciudadanía la que tome la iniciativa, expidiendo solicitudes de información específicas. Diversos países, e incluso diferentes entidades federativas y dependencias gubernamentales, han establecido procesos formales para responder a las solicitudes. En este contexto, es notable el caso mexicano, pues se creó una dependencia federal específica, encargada de promover y facilitar el acceso ciudadano a la información, esto incluye el derecho a remitir un recurso de revisión (o una apelación), en caso de que alguna dependencia le niegue dicho acceso (Fox, 2007).

Para Ernesto Villanueva (2002) el derecho de acceso a la información puede definirse como: "El conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado". De acuerdo con esta definición, las instituciones del Estado deben tutelar el acceso de los gobernados a las fuentes de información de los órganos del mismo Estado.

1.1.3 Regímenes de transparencia

Cuando hablamos de transparencia nos estamos refiriendo a un proceso por medio del cual los gobiernos, de forma proactiva, abren su información al escrutinio público. Es decir, ponen a disposición del público información relevante sobre su actuar cotidiano para que las personas puedan conocerla y analizarla.

La transparencia es un proceso de apertura gubernamental, no solo implica que la información sea accesible para el mayor número de personas posible, sino también, que dicha información sea relevante, oportuna, clara y de calidad. Por ello, una obligación del régimen democrático es la publicidad de los actos gubernamentales, como mecanismo de control y como el ingrediente principal para la participación libre e informada en las decisiones colectivas.

Antes de definir el concepto de transparencia, es necesario considerar algunos elementos contextuales de ésta. Me parece interesante, en este sentido, la opinión del Doctor Miguel Carbonell, sobre lo que él llama el reino de la opacidad, o sea, lo opuesto a la transparencia. Para este autor, en los sistemas dictatoriales y autoritarios, el control de la información sólo otorga más posibilidades de perpetuar las condiciones de supervivencia del régimen en cuestión (Carbonell, 2005).

Para Carbonell, la característica antípoda de la transparencia que es la opacidad, y la refiere como un rasgo indisoluble de los sistemas dictatoriales. Siguiendo esta lógica, la transparencia debe ser una de las características básicas de cualquier gobierno contemporáneo que presuma de ser democrático.

El fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Como Gustavo Emmerich (2004, p. 67) afirma: “la transparencia da legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permite que ésta sirva al bien común y contribuye a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares”.

Immanuel Kant ilustró en el apéndice de *Sobre la Paz Perpetua* el principio fundamental según el cual todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada son injustas. Kant fue el primero en señalar la profunda relación que existe entre la moral y la transparencia, y formuló un principio moral según el cual todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados. (Kant, 2002). Por otro lado, Jeremy Bentham contribuyó a sentar cuatro bases para lo que hoy conocemos como transparencia pues le otorga a la publicidad el significado que actualmente le imputamos al concepto de transparencia. En su *Essay on Political Tactics*, Bentham (2010) argumenta que la publicidad confiere a la esfera gubernamental cuatro beneficios fundamentales:

1. Contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación.
2. Fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno.
3. Proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa.
4. Proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de las luces del público.

El concepto de transparencia tiene sus orígenes en la ilustración. A partir de esta corriente de pensamiento y hasta la actualidad, el término ha ido cobrando vigencia y reconfigurándose a sí mismo. Desde una perspectiva únicamente descriptiva, el concepto de transparencia aplicado al ejercicio gubernamental se entiende como una cualidad de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman. John Ackerman (2008) afirma, “desde hace varios años, viene utilizándose la expresión transparencia para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan”.

Una definición más amplia del concepto, es la de Daniel Kaufmann, para quien el concepto de transparencia se refiere “al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes” (Kaufmann, 2002). Por el contrario, la falta de transparencia

ocurre cuando un agente, ya sea un ministro del gobierno, una institución pública, una corporación o un banco, deliberadamente restringen el acceso o distorsionan la información o no pueden asegurar que la información otorgada es puntual y de calidad y relevancia adecuadas. Kaufmann además considera que la transparencia debe tener los siguientes atributos:

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera).
- Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información).
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas).

Para Jonathan Fox la transparencia se refiere a la existencia de información, y de los sistemas que la producen, sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (es el caso de las informaciones sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y el medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios y su efecto en quienes los consumen, las etiquetas de prevención). En sí, el acceso público a datos o información (Fox, 2007).

Por otro lado, Alicia Gómez define la transparencia como “la obligación que tienen toda dependencia y servidores públicos de divulgar lo que se conoce como la información básica relacionada con el desempeño de sus funciones” (Gómez López, 2007).

La transparencia tiene distintas modalidades, puede ser opaca y clara, activa y pasiva. En efecto, aunque parezca contradictorio, en ocasiones la transparencia es opaca, refiriéndose a información poco o nada entendible, esto no se debe necesariamente a actos deliberados de funcionarios, aunque en ocasiones es cierto que su finalidad es aparentar una apertura en el gobierno, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana. La transparencia también puede ser clara, ayudando a mejorar el control ciudadano y la información sobre

cómo funcionan los asuntos públicos. Para ello, se aportan datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables.

Jonathan Fox, ahonda en esta tipología, y afirma que la transparencia no implica necesariamente una relación de intercambio y exigencia entre el sujeto que hacen accesible la información y quienes la esgrimen. Por ello, es posible hablar de transparencia opaca y clara.

- La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones brindan no describe cómo trabajan realmente, o cómo se toman las decisiones en su interior.

Esencialmente se trata de datos aislados e información que no representa descripciones precisas o fidedignas del trabajo organizacional. Pueden ser significativas cantidades de datos las que se publican, pero sólo aportan un entendimiento parcial de fenómenos igualmente incompletos o insuficientes

- La transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos.

La transparencia clara informa certeramente sobre el comportamiento institucional, lo que permite que los sujetos interesados en ese desempeño, tales como diseñadores de políticas públicas, líderes de opinión y beneficiarios de algún programa, puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo (Fox, 2007).

Por su parte, Alejandro Ferreiro, académico y ministro de Estado de la presidenta Michelle Bachelet durante el primer gobierno de ésta, quien durante 2011 y hasta 2013 se desempeñó como presidente del Consejo para la Transparencia, distingue dos modalidades de transparencia: activa y pasiva. La primera consiste en la difusión periódica y reglamentada de información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información que sea

necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información incluye, explicar detalladamente sus funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, entre otros. La transparencia pasiva muestra la obligación del Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, excepto que exista alguna razón legalmente establecida para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, entre otros). La regla general debe ser el libre acceso y la excepción el secreto. Asimismo, los ciudadanos deben tener la posibilidad de cuestionar por la vía judicial la denegación de acceso que la administración fundamente en razón de alguna causa legal (Ferreiro, 1999).

1.1.4 La rendición de cuentas

Uno de los principios esenciales de la democracia, estrechamente vinculado con la rendición de cuentas, es la división de poderes. Sin una determinada división de poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes.

Como señala Andreas Schedler, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena, En una democracia, los gobernantes están sometidos a la rendición de cuentas, como una responsabilidad, y en dado caso a ser sancionados por sus actos. Schedler continua: “los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad” (Schedler, 2004). El mismo autor, además, elabora la definición más completa del término rendición de cuentas. Debemos comenzar por decir que el término *accountability* no tiene una traducción exacta en nuestro idioma. En ocasiones es traducido como control, a veces como fiscalización, otras veces como responsabilidad, sin embargo, la traducción más cercana es la de rendición de cuentas. Ahora bien, Schedler explica, que hay, no obstante, algunos matices que separan ambos conceptos. “Primero, mientras

accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad” (Schedler, 2004) Podemos afirmar, por lo tanto, que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* incluye también la exigencia de cuentas (por derecho). Así, La idea de *accountability* contempla a las dos partes involucradas, a los que rinden cuentas y a los que a las exigen.

Para este autor de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que haya trasgredido sus deberes públicos (*enforcement*). La rendición de cuentas contempla tres pilares básicos distintos para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Información, justificación y castigo (Schedler, 2004).

Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver con tareas de monitoreo y vigilancia. Su trabajo incluye la búsqueda de hechos y evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. En ese sentido, la rendición de cuentas establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los involucra en un debate público. “La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo”. (Schedler, 2004).

Para Schedler la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. De nuevo, el término en inglés carece de un equivalente exacto en nuestro idioma, *enforcement* describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. O sea, hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza.

La rendición de cuentas tiene así, un aspecto impositivo, se esfuerza por asegurar el cumplimiento de las normas por medio de la imposición de sanciones. Ello, según Guillermo O'Donnell implica que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, eventualmente también castigan el comportamiento impropio de servidores públicos. La faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que aquellos rinden que rinden cuentas, no solamente describan qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo, si es el caso, sanciones negativas (O'Donnell, 1994).

Para Schedler, “ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad.” Si va de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas es sólo un acto de simulación, más que una restricción real al poder (Schedler, 2004). En resumen, Andreas Schedler, ofrece un esquema bastante claro, donde “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.

Así como el concepto de transparencia, el concepto de rendición de cuentas también tiene una tipología, para comprender los mecanismos de rendición de cuentas es la propuesta por Guillermo O'Donnell, quien entendió la rendición de cuentas como un proceso horizontal y/o vertical.

La rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*) remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado y, en consecuencia, tendríamos una rendición de cuentas vertical (*vertical accountability*) en la que la sociedad es la que controla las acciones del Estado.

La rendición de cuentas vertical se refiere a los mecanismos que “permiten a los ciudadanos dar a conocer sus demandas sociales a los funcionarios públicos (electos o no) y denunciar a dichos funcionarios por actos ilegales que pudieran cometer”. El mecanismo básico de la rendición de cuentas vertical, es la

celebración de elecciones libres y justas, y se complementa con la libertad de prensa y la libertad de asociación. Por otro lado, la rendición de cuentas horizontal, se refiere a la existencia de agencias estatales que tienen la facultad legal y la capacidad de supervisar y sancionar las acciones y omisiones de otros actores y agencias del Estado (O'Donnell, 1998).

La necesidad de este tipo de instituciones se da porque los ciudadanos no pueden verificar por sí mismos si los funcionarios acatan la ley, si se ajustan a las disposiciones presupuestales aprobadas por el Legislativo, si respetan los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos involucrados, etc., así como tampoco pueden imponer las sanciones. Para ello, se requiere de instituciones dedicadas a ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado.

Schedler lo resume diciendo que “la rendición horizontal de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición vertical de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el estado” (Schedler, 2004).

Como complemento a la distinción hecha por O'Donnell, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz sugieren considerar una tipología más, la rendición de cuentas social, (*societal accountability*). Este tipo de rendición de cuentas depende de la activación de los ciudadanos, los movimientos sociales y los medios de comunicación, se sirve de la presión social sobre las autoridades competentes para utilizar los mecanismos existentes para que cumpla eficazmente con su trabajo quien no lo esté haciendo. Este mecanismo de rendición de cuentas cobra especial relevancia cuando los mecanismos tradicionales, sean verticales u horizontales, son incompletos, débiles o disfuncionales (Smulovitz, C., & Peruzzotti, E., 2000).

La rendición de cuentas transversal, ésta se efectúa a través de instituciones del Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de funcionarios públicos. Implica por supuesto, la participación de la

ciudadanía. “La rendición de cuentas transversal, son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan, pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano” (Olvera, 2004).

Con esta tipología, es posible comprender que es un error limitar el campo de aplicación del concepto a su dimensión horizontal, es decir, intra-estatal, pues si bien esta dimensión es decisiva, sin las otras dimensiones, no funciona. Los diversos tipos de rendición de cuentas se complementan uno a otro. La horizontal no se extiende si no hay un Estado de derecho eficaz, para lo cual es necesario que la sociedad civil exija la aplicación de la ley y vigile su cumplimiento; la vertical exige que haya elecciones limpias y nomotéticas; la social requiere que haya espacios públicos donde se debatan los asuntos públicos, y medios de comunicación críticos, todo lo cual necesita estar protegido por el Estado de derecho, de forma que la acción social active los mecanismos horizontales; la transversal exige que la horizontal funcione y que la autonomía de las instituciones garantes de derechos sea efectiva y apoyada por la sociedad civil.

Conclusiones del capítulo

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Constituyen mecanismos de gobernanza, haciendo posibles condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, y abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y los diferentes sectores sociales.

Un gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. La transparencia frena la corrupción, y la rendición de cuentas permite reprimir o castigar a gobernantes o servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados.

El derecho de acceso a la información tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues les permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito político. Asimismo la creación del marco legal en materia de transparencia y rendición de cuentas permite transparentar la gestión pública, y fortalece la confianza en las instituciones, con base en el conocimiento de su funcionamiento y resultados.

Capítulo II

Transparencia y rendición de cuentas durante los sexenios panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, 2000-2012

Introducción

En el 2000 el sistema político mexicano experimentó por primera vez en su historia la alternancia política en la presidencia de la República, hecho por demás significativo para un régimen comandado por un único partido político desde 1929. No es necesario ahondar en los términos bajo los cuales tuvo lugar dicha alternancia en el espectro electoral mexicano, lo que nos atañe realmente son las propuestas del nuevo gobierno que, por un lado, buscaba distanciarse del régimen anterior y por otro intentaba crear un mayor consenso a su favor. Una de estas propuestas fue justamente la política de transparencia.

La transparencia, como vimos en el capítulo I, es parte de un Estado democrático, cuando un Estado democrático asume la transparencia como responsabilidad ética y social, aumenta su legitimidad, su autoridad y credibilidad. Dicho esto, la transparencia no sirve solamente al ciudadano, sirve al mismo tiempo al gobierno para legitimarse.

El presente capítulo está destinado a los instrumentos empleados para el fortalecimiento de la democracia, en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón en materia de transparencia y rendición de cuentas. Comenzaremos con una breve revisión a los antecedentes de transparencia en México, para continuar con los resultados obtenidos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002, así como la reforma al artículo 6º constitucional en 2007, la cual implicó un parteaguas en lo referente al acceso a la información.

Más adelante, hablaremos de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2003, hecho por demás significativo para la naciente vida democrática del país, el cual además considero un gran acierto, pues fue la respuesta a una genuina necesidad social. El IFAI respondió desde sus orígenes a

una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la misma sociedad y abierto a la rendición de cuentas. Otra de sus metas consistió en disminuir la corrupción y el descontento ciudadano, algo a lo que no se le había dado prioridad en sexenios pasados.

Por último, revisaremos algunas de las solicitudes de información más recurrentes, según dependencia de la Administración Pública Federal en el periodo comprendido de 2003, cuando el IFAI ya se encontraba en funciones, hasta el 2012, último año en la administración de Felipe Calderón, así como los recursos de revisión y las resoluciones emitidas por el IFAI. Esto, con la finalidad conocer en qué medida la sociedad hace uso de las herramientas proporcionadas por el Estado en materia de transparencia, para demandar información, y saber también si las instituciones responden a esas demandas de forma satisfactoria.

Y, por último, determinaremos si la creación de mecanismos e instituciones que garanticen el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas sirven para avanzar hacia la democracia plena, además de contribuir al cambio político actual.

2.1 Antecedentes de transparencia en México

En México, los antecedentes en cuanto a la necesidad y obligación de que el Estado proporcione información pública a la población, encuentran su fundamento en el artículo 6° constitucional. Es a partir de la reforma política de 1977 cuando se eleva a nivel constitucional el derecho a la información. Antes de esta reforma, la Constitución no hacía mención alguna al derecho a la información, el artículo quedó de la siguiente manera:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

El régimen mexicano del derecho a la información había permanecido inalterado desde la expedición de la Constitución de 1917. Fue hasta la reforma política del presidente José López Portillo en diciembre de 1977, que se adicionó la parte final del artículo 6º para adicionarla oración: "el derecho a la información será garantizado por el Estado", la reforma pretendía así, asegurar a la sociedad la obtención de información oportuna.

Inicialmente el derecho a la información parecía estar limitado únicamente a constituir una garantía electoral dentro de la reforma política de la época, que obligaba al Estado mexicano a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características a través de los medios de comunicación, sin embargo, el derecho a la información en realidad está estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, pues exige dar a la comunidad verídica, no información manipulada, incompleta o falsa.

La ex ministra Olga Sánchez Cordero, en su texto *La transparencia de los jueces. Algunas notas sobre el acceso a la información pública en el Poder Judicial de la Federación*, al referirse a la evolución jurisprudencial del derecho a la información, escribe que ese "...derecho, garantizado por el Estado desde 1977, durante algunos periodos de vida del país fue uno de los derechos menos protegidos. Porque bajo la fachada de formas democráticas se ocultaron estructuras sociales, políticas y jurídicas totalmente opuestas a la democracia y a un verdadero Estado de derecho". (Cordero, 2003, p. 195).

Así, es posible explicar el origen de la transparencia, como una vertiente del derecho de acceso a la información, bajo el ideal de combatir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de la democracia, al contar con herramientas y leyes de acceso y transparencia. Cualquier ciudadano tiene derecho a saber cómo funciona su gobierno, en qué se basan las acciones de sus funcionarios, qué recursos del erario son empleados en los distintos programas y proyectos instrumentados, etc. Para ello se requiere una

vía abierta a los documentos elaborados en dependencias gubernamentales y además que estos sean confiables, útiles y que el acceso a ellos sea oportuno.

En el caso de México, el acceso a la información gubernamental se vislumbró por primera vez, en la agenda del nuevo gobierno, por el grupo jurídico del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quezada, quienes identificaron la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en la materia como un aspecto jurídico prioritario para consolidar la transición política en el país. (López Ayllón, 2003, p. 3).

Como quedó expresado en líneas anteriores, fue el gobierno de la alternancia en la presidencia de la República del año 2000, el que presentó y promovió una primera ley al respecto. Por supuesto, es necesario decir que el gobierno de Fox estaba respondiendo también a un contexto internacional preocupado por el problema de la corrupción, era preciso que México cumpliera con la serie de convenios y disposiciones que había firmado para combatir dicho problema; tal era el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organizaciones de las que México es país miembro. (Martínez Díaz & Heras Gómez, 2011, pp. 297-306).

2.1.1 Reformas a la Constitución

Desde 2002 diversos ordenamientos jurídicos se aprobaron a favor de la transparencia, conformando el marco legal de la política de transparencia y el acceso a la información en México. El primero de ellos fue la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (LFTAIPG) del año 2002. El 10 de junio de ese año, el presidente Fox, en una ceremonia celebrada en la residencia oficial de Los Pinos, firmó el decreto a través del cual expidió la ley, aprobado el 30 de abril de 2002, por unanimidad de ambas cámaras del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de junio de 2002.³

³ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con ello, se activó el procedimiento legislativo para analizar el nuevo instrumento legal que constituiría un punto de inflexión en la relación gobierno/sociedad, y marcaría el inicio de la modificación del régimen jurídico de la información en México. Con la aprobación y publicación de la LFTAIPG, se construyeron los cimientos para el establecimiento de la cultura de la transparencia, y se sentaron las bases de un sistema de rendición de cuentas a la sociedad, capaces de combatir la corrupción y recuperar la confianza social en las instituciones.

Es importante mencionar que esta Ley de 2002 fue posible gracias al acuerdo común entre las principales fuerzas políticas del país; los partidos políticos y los poderes ejecutivo y legislativo, pues la LFTAIPG admitía que los ciudadanos tendrían garantizado el derecho a la información pública y podrían conocer el quehacer gubernamental a través de la transparencia.

El Artículo 4º de la LFTAIPG establece como objetivos: el acceso a la información gubernamental a toda persona mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública, proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados,⁴ favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, asimismo define toda información del gobierno como pública (Art. 2) y obliga a todos los sujetos obligados a favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información (Art. 6).

En cuanto a las obligaciones de transparencia, la LFTAIPG obliga a las entidades de la Administración Pública Federal (APF) a publicar de manera rutinaria, veraz y actualizada; su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, el domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán

DOF 11-06-2002. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

⁴ Según la Ley Federal, sujeto obligado es toda aquella entidad pública que recibe y administra fondos públicos, tales como el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos, los Tribunales Administrativos Federales, y cualquier otro órgano federal (Art. 3, XIV).

recibirse las solicitudes para obtener la información, los servicios que ofrecen, la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados, entre otros. (Art. 7).

La LFTAIPG contemplaba para la implementación de la misma a nivel nacional la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en el artículo 33. Se le definió como órgano de la APF, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con el compromiso de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y de la protección de datos personales (Art. 33).

2.2 La creación del IFAI

En junio de 2002 el presidente Vicente Fox, firmó el decreto⁵ aprobado en abril de 2002 por unanimidad de ambas cámaras, a través del cual expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La promulgación de dicha ley incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. De acuerdo con el decreto expedido en 2002, la LFTAIPG dejaba de manifiesto sobre el IFAI lo siguiente:

⁵DECRETO del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 11 de junio de 2002. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/Decreto/Decreto_Creacion_IFAI.pdf

ARTÍCULO 1º El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México. El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que, en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

La autonomía del IFAI se ve reflejada en su forma de organización al interior. La autonomía operativa de la que goza le permite decidir cómo considere conveniente su funcionamiento y operación. Su autonomía presupuestaria le permite, al mismo tiempo, decidir sobre la forma en la que es capaz de cubrir sus necesidades financieras y le da flexibilidad para operar los recursos bajo su control. Asimismo, el IFAI cuenta con autonomía de decisión, lo que le permite tener independencia sobre sus decisiones y resoluciones.

ARTÍCULO 2º El Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

ARTÍCULO 3º Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO 4º. El órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior. Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia. El Pleno tendrá, además de las facultades previstas en la

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que señala el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Los miembros del IFAI, según la Ley de 2002, debían ser designados mediante el ejecutivo federal, hecho polémico pues convertía al instituto en juez y parte, muchos consideraron que la designación de los comisionados debía darse mediante un proceso que involucrara tanto a los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, en conjunto con la sociedad civil, para así garantizar su independencia y autonomía plena.

El hecho de que los miembros del órgano autónomo fueran nombrados por el ejecutivo, responde a su naturaleza de órgano descentralizado, pero sin autonomía plena, es decir, constitucional. Por esto, sus nombramientos se daban por medio de la instancia a la que dependía. La Ley de 2002 no establecía periodos fijos para los comisionados del IFAI, se nombró a dos comisionados por cuatro años y a los tres restantes por siete. Con la salida de los comisionados originales, los nuevos comisionados tendrían una duración de siete años en el cargo. Cabe destacar que durante el periodo de tiempo comprendido entre 2003 y 2012 solo algunos comisionados finalizaron los periodos para los que fueron designados.

ARTÍCULO 5º. El comisionado presidente del Instituto, designado por el Pleno, ejercerá la representación legal del organismo y tendrá las facultades establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento, y en el reglamento interior del Instituto.

ARTÍCULO 6º El Instituto contará con los secretarios que designe el Pleno, de conformidad con el presupuesto autorizado, encargados de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos. El reglamento interior distribuirá entre los secretarios las facultades que procedan, así como las demás competencias necesarias para la organización y funcionamiento del citado organismo. El Instituto contará asimismo con el personal

subalterno de dirección y de apoyo necesarios para el despacho eficaz de sus atribuciones, conforme a su presupuesto autorizado.

ARTÍCULO 7º El patrimonio del Instituto estará integrado por:

1. Los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para su funcionamiento.
2. Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal.
3. Los recursos que genere por el ejercicio de las actividades a su cargo.
4. Los demás recursos, bienes y derechos que adquiriera por cualquier título legal.

ARTÍCULO 8º Con objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

ARTÍCULO 9º El Instituto contará con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que ejercerá sus funciones, acorde con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad, de conformidad con la legislación en la materia. El Contralor Interno, Titular de dicho órgano, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán designados en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ejercerán, en el ámbito de su competencia, las facultades previstas en el propio ordenamiento, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 10º El Instituto contará con un órgano de vigilancia quien tendrá las facultades que le otorga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables. La función de Comisario recaerá en el titular del órgano interno de control. De conformidad con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el ejercicio de las atribuciones conferidas al Comisario Público no conlleva la evaluación del

desempeño de las funciones sustantivas del organismo ni implica limitaciones o restricciones de cualquier índole a dichas funciones.

El Comisario sólo podrá asistir a las sesiones de pleno cuando éste trate asuntos relacionados con las atribuciones a las que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

ARTÍCULO 11º Las relaciones laborales de los servidores públicos del Instituto se regirán por el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus leyes reglamentarias.

Así, a partir de la entrada en vigor de la Ley, las dependencias y entidades del gobierno federal se vieron obligadas a atender las solicitudes de información. Una vez solicitada, un comité de información en cada dependencia determinaría si la información debía ser otorgada o no.

En caso de que la decisión fuera negativa, el solicitante tenía la opción de interponer un recurso de revisión ante el Instituto. El IFAI tenía la obligación de elaborar un dictamen en cada caso, abriendo la información o confirmando la decisión de la dependencia. Esta era esencialmente la forma en que tenía que funcionar el IFAI y la visión al momento de su creación, sin embargo, como veremos más adelante, existe un abismo entre la visión y la acción.

El IFAI se creó para trabajar bajo el principio de publicidad de la información del gobierno. El instituto se concibió como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado y el cual gozaba de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. A través del Instituto se buscaba promover la transparencia de la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas y combatir la corrupción.

La LFTAIPG establece en su artículo 37 diversas atribuciones con las que cuenta el Instituto, las cuales pueden traducirse en las funciones del IFAI. Sánchez Gayosso (2014) lo expone claramente:

Las principales funciones que han tenido los comisionados del IFAI desde 2003 se pueden clasificar de la siguiente manera: resolutivas y reguladoras,

estas son claves ya que con ellas se garantiza el acceso a la información y la protección de los datos personales a través de las resoluciones de negativas de acceso a la información; supervisión y vigilancia, implica el estar de manera constante al pendiente de todas las acciones emprendidas por las dependencias en materia transparencia; promoción, a través de ellas fomentan y difunden los beneficios del derecho de acceso a la información y así se promueve una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas; y las operativas y administrativas que son con las cuales puede llevar a cabo las tres anteriores. (p. 38)

Más adelante, el 20 de julio de 2007 se reformó nuevamente el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental.

Es importante decir que el poder legislativo en la reforma constitucional del 2007 privilegió la especialización de los órganos garantes en materia de transparencia. Para poder analizar los alcances de dicha reforma, es necesario remitir a la publicación de la Ley Federal de Transparencia que representa un avance significativo en materia transparencia gubernamental, puesto que previo a su publicación, los gobiernos federales (y locales) tenían una discrecionalidad prácticamente absoluta respecto al manejo de toda su información, incluida la financiera; sueldos, destinación de los recursos monetarios y utilización de los mismos, entre otros y lo relativo a su propia organización, desde su organigrama, tipos de contrataciones y áreas de trabajo.

Este logro del gobierno federal impulsado por Vicente Fox se debió, en gran medida, a necesidad que la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales advertían, a raíz de la discrecionalidad con la que se habían manejado las autoridades hasta esa fecha. (IFAI, 2005).

La aprobación en el congreso de la Ley de 2002 incluía entre sus objetivos: transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas, además de otorgar a toda persona la posibilidad de

acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos, mejorar la organización de la documentación, y también garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho.⁶

Es necesario aclarar que, a pesar de un esfuerzo legislativo tan importante, la LFTAIPG no tuvo la misma repercusión en todo el país, puesto que las legislaciones que adoptaban los distintos Estados en materia de transparencia tenían un contenido muy disímil, provocando inclusive situaciones de inseguridad jurídica por el nivel de protección para una misma información de acuerdo a la legislatura de cada Estado. (Puente de la Mora, 2010).

Finalmente, luego de un proceso democrático sin precedentes, en el que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aprobaron por unanimidad la reforma al artículo 6 constitucional en 2007, este fue publicado bajo los siguientes términos:

Artículo 6º

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF 11-06-2002. (Art. 4º.)

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.⁷

Es con esta reforma de 2007 que la transparencia en México cobra fuerza. La reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgaba a toda persona, el poder de conocer los documentos en los que consta la actividad de los gobiernos federal, estatal y municipal de México, comprometía a los estados y municipios a garantizar el derecho y acceso a la información, ya no sólo a nivel federal, sino que, a partir de ésta, las leyes estatales debían tener un nivel mínimo de transparencia y acceso a la información pública, y se les dio un año como plazo para ajustarse a ello, sin embargo, esto no ocurrió así.

⁷ Decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>

El contenido del segundo artículo transitorio expresaba que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberían expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor del decreto.

El plazo se cumplió el 20 de julio del año 2008, y a esa fecha muy pocas dependencias en el país habían cumplido con el propósito. Sumado a eso, el artículo tercero transitorio establecía la obligatoriedad de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pudiera hacer uso de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a que se refiere el decreto, poniendo para ello un plazo de dos años después de entrar en vigor este, es decir, el 20 de julio de 2009.

El que se garantice constitucionalmente el derecho de acceso a la información, también se justifica porque si el núcleo duro de este derecho consiste en conocer información que permita el mejor desarrollo personal, así como para la toma de decisiones en el ejercicio de los derechos políticos, y el control de los recursos económicos del Estado, con la reforma se permite exigir a éste, que brinde la información conforme a la cual tomó las decisiones políticas y prácticas que justifiquen su actuar en beneficio de la población, con la más eficiente administración de los recursos públicos.

La reforma Constitucional de 2007 fue muy importante, pues significaba un parteaguas en materia de acceso a la información pública gubernamental, y pretendía se pudiera ejercer bajo condiciones similares en todo el territorio nacional, además privilegiaba el principio de máxima publicidad para la información pública y protegía los datos personales para garantizar el derecho a la privacidad.

La reforma significaba, al menos en el papel, que toda la información en manos de todos los gobiernos e instituciones públicas en México era pública, salvo las excepciones señaladas en ley, que protegían los datos personales y la privacidad

de las personas. Así, la transparencia comenzaba a ser parte incluso más allá de las instituciones del Estado nacional hacia aquellos sujetos u organismos que recibían dinero público.

Tal como señala Carbonell (2012) previo a dicha reforma, la regulación del derecho en las leyes de transparencia era muy distinto; en Campeche, por ejemplo, para solicitar información pública era necesario acreditar primero la nacionalidad. En Quintana Roo se exigía ser ciudadano del estado. En Baja California, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas se debía acompañar la solicitud de información con una copia de alguna identificación oficial del solicitante.

Con todo esto se inhibía vigorosamente el ejercicio del derecho. Aunado a esto, en diversas entidades federativas no existía un órgano garante, encargado de vigilar que se cumpliera con el derecho por parte de las autoridades. Más adelante, en 2010, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, lo cual amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del Instituto, al ser considerado como autoridad nacional en la materia. Asimismo, el IFAI modificó su nombre al de "Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos". A partir de julio del mismo año, el IFAI inició un proceso de reestructuración y capacitación tanto de su personal como de todos aquellos sujetos, físicos o morales, poseedores de una base de datos en él.

2.3 Dependencias de la Administración Pública Federal con mayor número de solicitudes de información en el periodo comprendido de 2003 a 2012

Después de revisar detenidamente las solicitudes presentadas por año según dependencia de la APF durante el periodo comprendido de 2003, cuando el IFAI ya se encontraba en funciones en el gobierno de Vicente Fox, hasta el año 2012, último de la administración de Felipe Calderón, he decidido, según lo que interesa a la investigación, tomar las veinte dependencias con mayor número de solicitudes de información durante cada año de 2003 a 2012, para este análisis.

Posteriormente, se han seleccionado las diez dependencias con mayor número de solicitudes de información, que al mismo tiempo son las más recurrentes en el periodo de tiempo seleccionado. Esto, con la finalidad de conocer cuáles de estas dependencias se le ha solicitado mayor transparencia, cuáles de estas la están dando, y así inferir cuáles son las que más rinden cuentas y cuáles son los que menos lo hacen.

A continuación, veremos los datos sobre las consultas totales, las 10 dependencias con mayor número de solicitudes de información realizadas por fracción del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Desde la entrada en vigor de la Ley, hasta el 31 de diciembre de 2012, el Poder Ejecutivo Federal recibió un total de 866 mil 324 requerimientos de información. El 96.9 por ciento de estas solicitudes de información ingresó por vía electrónica.⁸

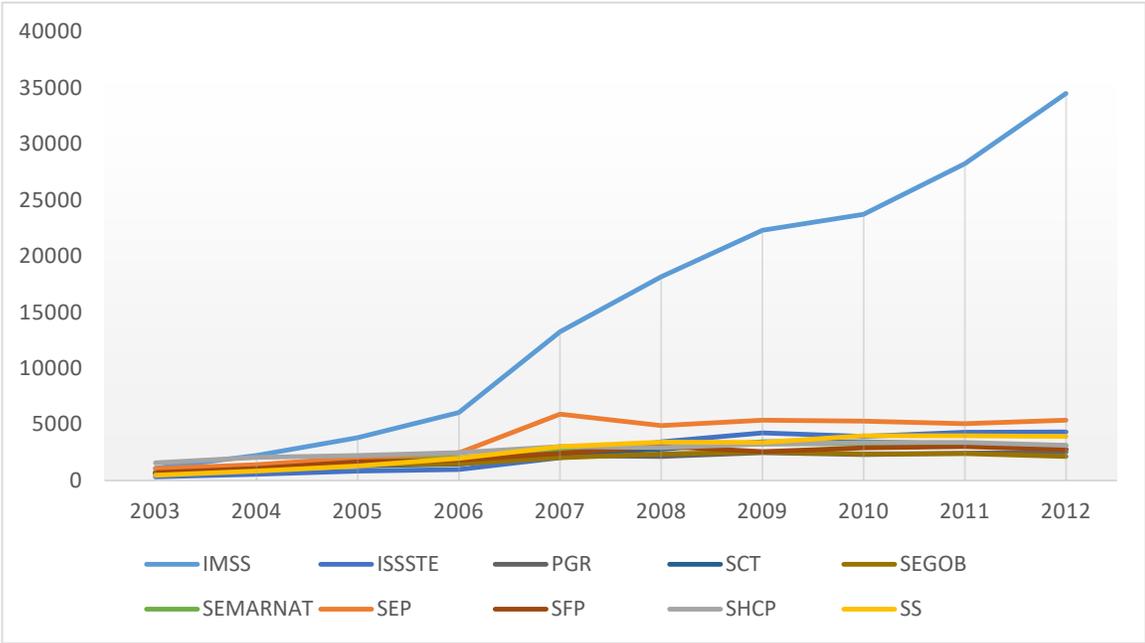
De acuerdo con los informes anuales del IFAI, las diez dependencias federales que más solicitudes de información han acumulado a lo largo de estos nueve años pertenecen a diversos sectores; estas son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con un total de 153 mil 516 solicitudes de información, la Secretaría de Educación Pública (SEP) con 38 mil 967, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con 27 mil 565, la Secretaría de Salud (SS) con 26 mil 456 solicitudes, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 25 mil 037, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 24 mil 610, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con 22 mil 463, la Secretaría de la Función Pública (SFP) con 22 mil 082, Procuraduría General de la República (PGR) con 18 mil 875, y finalmente la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con un total de 18 mil 522 solicitudes de información.

⁸ IFAI. 10o Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2012. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/informes2012/D%C3%A9cimo%20Informe%20de%20Labores%20al%20H.%20Congreso%20de%20la%20Uni%C3%B3n%202012.pdf>

A continuación, se muestra una gráfica para ilustrar el proceso de las diez dependencias federales que más solicitudes de información han acumulado a lo largo de estos años. En la gráfica es posible observar de forma clara el particular caso del IMSS, sin duda el que más solicitudes a acumulado en el periodo de tiempo establecido, además de que las solicitudes al instituto han crecido año con año de forma exponencial. Así podemos inferir que es una de las dependencias menos transparentes de la APF.

En el anexo se muestran las 10 dependencias que han acumulado el mayor número de requerimientos de acceso a la información desde 2003.

DEPENDENCIAS CON MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ACUMULADAS DE 2003 A 2012



Elaboración propia a partir de los informes del IFAI.

De acuerdo con los informes del instituto, la temática de las solicitudes de información en estos años está relacionada con su estructura orgánica (5%); incluye el número de empleados, plantillas, direcciones de funcionarios,

estructuras autorizadas; comisiones sindicales y contratos colectivos de los trabajadores.

Un segundo rubro, que representa el 7% del total de solicitudes, se refiere a las remuneraciones, desde sueldos, prestaciones a servidores públicos, así como trámites internos, particularmente para el retiro voluntario. El 21% se refieren a las actividades de la institución tales como: programas de trabajo, resultados de actividades y normatividad educativa.

El mayor número de solicitudes se concentra en el rubro de información generada por la dependencia, es decir, trámites, concesiones, estadísticas, resultados de encuestas, marco jurídico, presupuesto y avance financiero.

Con respecto a los trámites con mayor incidencia, están las cédulas profesionales, consultas de antecedentes profesionales, reconocimiento de validez oficial de estudios y derechos de autor.

Es posible decir que el interés de la sociedad por conocer qué hace y en qué gasta los recursos públicos el gobierno federal ha tenido un crecimiento constante desde 2003, cuando entró en funciones el IFAI. Al cierre de 2012, la presentación de solicitudes de información a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) superó los registros de los nueve años anteriores, con un total de 131 mil 154 solicitudes.

En los primeros diez años de existencia del IFAI, el promedio anual de resoluciones acatadas fue de 99.2 por ciento, mientras que las denuncias por incumplimiento disminuyeron. Lo anterior refleja, sin lugar a dudas, un cambio en la cultura de la burocracia en México y el compromiso de la institución, de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal, con la transparencia y con la rendición de cuentas ante la sociedad.

En el periodo de tiempo antes referido, en el que ha estado vigente la Ley Federal de Transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, se han abierto expedientes que antes era impensable conocer, y las personas han podido

obtener datos relevantes como los relacionados con deudas de estados y municipios, entre otros.

2.4 Dependencias de la Administración Pública Federal con mayor número de recursos de revisión interpuestos en el periodo comprendido de 2003 a 2012.

Asimismo, desde junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2012, fueron presentados ante el IFAI 45 mil 657 recursos de revisión, instrumentos legales empleados por los solicitantes ante la respuesta negativa por parte de la entidad a la que le han solicitado información.

De acuerdo con los artículos 49 y 50 de la Ley el solicitante puede interponer el recurso de revisión en un lapso de hasta quince días hábiles después de la fecha de notificación de la negativa a determinada información por parte de la dependencia, la inexistencia de los documentos requeridos o bien, si el solicitante considera que la información que proporcionada está incompleta o no corresponde a la solicitud que formuló.

Una vez interpuesto el recurso de revisión, es el Pleno del IFAI la autoridad encargada de resolver los recursos en contra de las respuestas proporcionadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El IFAI tiene cincuenta días hábiles para emitir una resolución.

Es importante señalar que a partir de 2012 los recursos de revisión se clasificaron por el IFAI, en dos categorías; recursos de acceso a la información pública y de acceso y corrección a datos personales. En total, de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2012 se presentaron 45 mil 657 recursos, y el 13.4 por ciento de ellos fueron interpuestos en 2012.⁹

Antes de examinar las dependencias en contra de las que se han presentado más recursos de revisión en el periodo comprendido de 2003 a 2012, es importante señalar la disparidad en las cifras, así como en la información proporcionada en

⁹ *Ibidem*.

los archivos del IFAI; tanto en el Libro Blanco, como en los Informes de Rendición de Cuentas, y en los Informes de labores anuales al H. Congreso de la Unión.

Las cifras brindadas por cada institución pública en sus portales de internet, en la pestaña de transparencia y en sus informes también difieren, en muchas ocasiones, de las cifras ofrecidas por el IFAI. Estas cifras inexactas o dispares., complican realizar un análisis comparativo entre las diversas instituciones y el número exacto de solicitudes y recursos de revisión interpuestos ante el Pleno del IFAI. Las dependencias en contra de las que se presentaron más recursos de revisión de 2003 a 2012 son:

En primer lugar, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 8 mil 123, seguido de la Secretaría de la Función Pública (SFP) con 2 mil 115, aquí es importante mencionar que la SFP es la dependencia responsable de vigilar la operación de la administración pública federal y combatir la corrupción.

En tercer lugar, está la Secretaría de Educación Pública (SEP) con 2 mil 057 quejas, mientras en cuarto se ubica la Procuraduría General de la República (PGR) con mil 822, en quinto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con mil 592 recursos, después se ubican el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Salud (SS), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Nacional de Cancerología (INCAN).

La concentración de quejas en dichas dependencias se debe a diversos factores; para empezar, también son las que reciben más solicitudes de información y, además, la mayoría de las instituciones que encabezan la lista de recursos de revisión son las que tienen asignados mayores presupuestos. Esto lógicamente se traduce en una mayor exigencia por parte de la ciudadanía. Y, por último, las malas respuestas ante las quejas de estas dependencias.

Por ejemplo, la institución con el primer lugar en quejas, el IMSS, también es la que más solicitudes recibió de 2003 a 2012 con 153 mil 516. El IMSS se distingue por ser la entidad que más respuestas de negativa de información ha dado, por

ser clasificada o, en todo caso, por declarar inexistencia de datos. Según las estadísticas del IFAI, en mil 666 solicitudes ha declarado inexistencia y en 259 ha reservado y clasificado los documentos requeridos.

Asimismo, del total de solicitudes enviadas al IMSS desde la aparición del IFAI, en 2 mil 20 casos los ciudadanos han acudido al instituto para quejarse por la negativa del Seguro Social de entregar información a los derechohabientes acerca de las cotizaciones aportadas para su jubilación.

Otras solicitudes requeridas a ese instituto de trámites de ventanilla o administrativos son: reconocimiento de tiempo de servicio social, fechas de alta y baja, salario promedio, modificaciones salariales, expedientes clínicos y movimientos afiliatorios, las compras del instituto o expedientes médicos y el número de semanas cotizadas por un trabajador, entre otros.

En muchos de esos casos, el IMSS responde que no cuenta con la información requerida, según resoluciones que el IFAI publica en su sitio web.

Los recursos de queja por la negativa a entregar las semanas de cotización a los solicitantes, abarcan el mayor número de casos que se resuelven en los plenos, pues de un total de 80, 25 casos corresponden al IMSS.

En el caso de la SFP, los solicitantes piden información, por ejemplo, de sanciones contra funcionarios, mientras que a la PGR le solicitan datos de los delincuentes más buscados por las fuerzas federales o del gasto y funcionamiento de sus programas de recompensas y testigos protegidos.

Tanto la PGR como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) llegan a rechazar esas solicitudes argumentando que la información que buscan está reservada por razones de seguridad.

En el segundo puesto en solicitudes de información recibidas está la SEP, a la que siguen la SHCP, el ISSSTE y la SS, todas ellas de la lista de organismos con más quejas. En contraste, las secretarías de Medio Ambiente (SEMARNAT) y Gobernación (SEGOB) aunque ocupan lugares entre las 10 dependencias con más solicitudes, no se encuentran entre las primeras en quejas.

A más de diez años de la creación del IFAI, persisten las resistencias a proporcionar información, porque esta había sido tradicionalmente una herramienta del poder.

2.5 Las resoluciones del IFAI

Como se explicó antes, el Pleno del IFAI es la autoridad encargada de resolver los recursos de revisión en contra de las respuestas proporcionadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los Otros Sujetos Obligados y las entidades federativas cuentan con sus propios organismos encargados de conocer y resolver las controversias en materia de acceso a la información.

El IFAI tiene cincuenta días hábiles para emitir una resolución. En casos excepcionales puede pedir, por una vez, treinta días hábiles adicionales para integrar el expediente y veinte días hábiles más para resolver en definitiva un proyecto de resolución.

Una vez admitido el recurso, el sujeto obligado cuenta con un plazo de siete días hábiles para aportar mayores elementos, mientras que el recurrente puede hacerlo en cualquier momento siempre y cuando sea antes de la resolución.

La resolución que el IFAI notifique al solicitante podrá:

1. Desechar el recurso por ser improcedente (art.57 de la Ley);
2. Confirmar la decisión del Comité de Información, o
3. Revocar o modificar las decisiones del Comité de Información y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información.

A continuación, podemos observar una tabla con las diez dependencias que más recursos de revisión recibieron y el número de las resoluciones con respuesta en el lapso de 2003 a 2012:

NÚMERO DE RESOLUCIONES DE RECURSOS DE REVISIÓN POR AÑO

DEPENDENCIA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
IMSS	31	76	105	140	314	725	1105	1428	1307	1305	6536
SFP	56	65	190	173	263	307	232	255	197	184	1922
SEP	26	67	117	157	246	300	235	244	199	253	1844
PGR	16	44	141	234	216	217	203	110	176	171	1528
ISSSTE	7	32	48	50	142	190	259	273	195	159	1355
SHCP	35	88	109	163	188	156	134	196	135	142	1346
SCT	21	35	83	89	181	219	169	140	203	155	1295
SS	9	38	55	60	112	86	181	368	176	142	1227
INCAN	-	1	2	2	2	4	79	1125	7	2	1224
SAT	12	55	83	172	153	104	133	120	115	142	1089

Elaboración propia, a partir de los informes del IFAI.

Entre 2003 y 2012 el Pleno, integrado por cinco comisionados, emitió 14 mil 461 resoluciones con instrucción, de las cuales, de acuerdo con los informes del IFAI, 14 mil 361 fueron cumplidas, y solo 100 quedaron pendientes.

Además, en el periodo de 2004 a 2012, el IFAI presentó ante los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades federales y ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), 78 denuncias por incumplimientos de resoluciones con instrucción, de las cuales 61 quedaron resueltas y 17 quedaron pendientes.

Del total de las quejas, en 44 se cumplió con la resolución, incluso en algunos casos en los que el proceso de investigación continuaba abierto; restan sólo 34. Además de estos incumplimientos, diversas dependencias y entidades federales promovieron en ese periodo, un aproximado de 66 amparos contra las resoluciones del IFAI.

De los 100 asuntos pendientes, 66 presentaron amparos y 34 están en incumplimiento; de las 78 denuncias, 10 han concluido en sanciones a servidores públicos, como suspensión, sanción administrativa, destitución e inhabilitación, amonestación privada o pública.

De acuerdo con datos del IFAI, en 2012, el cumplimiento fue de 99.4 por ciento, de un total de mil 857 resoluciones votadas por el pleno, es decir, en sólo 10 casos las autoridades se negaron a cumplir con la instrucción de este órgano colegiado.

En el siguiente cuadro obtenido del informe anual de labores del IFAI de 2012, se muestra el número de recursos resueltos por el instituto por tipo de resolución en el periodo de tiempo estudiado, 2003-2012.

Número de recursos resueltos por el IFAI por tipo de resolución*							
Cifras al 31 de diciembre de 2011							
Año	Recursos de fondo				Procedimientos de verificación de falta de respuesta**	Recursos de forma**	Total de recursos resueltos
	Confirma	Modifica	Revoca	Total			
2003	73	96	86	255	8	179	442
2004	209	280	305	794	10	505	1,309
2005	346	475	523	1,344	2	979	2,325
2006	524	652	581	1,757	14	1,618	3,389
2007	803	1,181	657	2,641	86	2,045	4,772
2008	1,178	1,174	703	3,055	189	2,548	5,792
2009	1,148	1,113	710	2,971	9	3,350	6,330
2010	2,168	1,516	863	4,547	10	3,694	8,251
2011	1,271	1,421	756	3,448	7	2,939	6,394
2012	746	874	765	2,385	148	2,902	5,435
Total	8,466	8,782	5,949	23,197	483	20,759	44,439

Como podemos observar, el IFAI resolvió 5 mil 435 recursos de revisión tan solo en el año 2012, un 12.2 por ciento de las 44 mil 439 resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto desde 2003 hasta el 31 de diciembre de 2011.

Siguiendo los registros estadísticos del IFAI, 2008 fue el año en el que se presentaron más denuncias por incumplimiento de resoluciones del instituto, que desde entonces han disminuido cada año.

Recurrentemente las denuncias están relacionadas con información que no se entrega o se declara inexistente, sin fundamento en la ley, y que tiene que ver con obras públicas, expedientes laborales y datos estadísticos diversos. Así como de documentación relacionada con seguridad pública o seguridad nacional, viajes de funcionarios públicos, certificación de copias, fideicomisos, averiguaciones previas, exámenes de confianza, licitaciones y créditos fiscales cancelados, entre otros temas.

Conclusiones del capítulo

El propósito de las reformas constitucionales es la democratización del Estado, que comprende diversas concepciones, de acuerdo a las diferentes etapas, puesto que este concepto ha evolucionado y se ha adaptado para responder a las distintas necesidades e incluso intereses a lo largo de la historia. En la sociedad contemporánea la democracia, la participación política y el combate a la corrupción son elementos indispensables para entender el mismo funcionamiento de la sociedad.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, la mayoría de los esfuerzos se han enfocado en construir un marco legal e institucional amplio y fuerte que abarque a la mayoría de sujetos públicos, sin embargo, es necesario destacar que la redacción y aprobación de las leyes no garantiza la efectiva implementación de lo que se pretende.

El aumento significativo de las obligaciones, a la par de la escasez de capacidades técnicas, tecnológicas y de recursos humanos para atenderlas, pone en duda la información que los entes públicos ofrecen, que sea útil, objetiva y de calidad para el ciudadano.

En este sentido, el riesgo no es sólo que los estándares de transparencia se tornen inoperables, sino que también se desvirtúe el propósito de la política de transparencia y rendición de cuentas, y que los ejercicios de estos derechos se traduzcan en la publicación de mucha información de poca utilidad tanto para el ciudadano como para la democracia.

Después de la reforma constitucional de 2007, cuyo contenido establece de manera incuestionable la apertura de la información gubernamental, las solicitudes han incrementado año con año. Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG hasta el 31 de diciembre de 2012, el Poder Ejecutivo Federal recibió un total de 866,324 requerimientos de información.

A más de 10 años de que la ley de transparencia entró en vigor como una medida en busca del fortalecimiento de la democracia, algunas dependencias del gobierno federal aún tienen problemas con la aplicación de la ley.

De acuerdo con cifras del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), desde que el instituto comenzó a funcionar, en junio de 2003, y hasta 2012, ciudadanos presentaron ante el IFAI 45 mil 657 recursos de revisión o quejas contra instituciones federales, por negarse a responder a una solicitud de información o brindar una respuesta que el solicitante consideró insatisfactoria.

Es posible decir que las resoluciones del IFAI han tenido y aún tienen un impacto notable en materia de seguridad pública. El planteamiento es entonces relativamente directo: la información divulgada como resultado de las resoluciones del IFAI o de un grupo de resoluciones han propiciado cambios en los resultados de las políticas públicas relacionadas con la seguridad pública en el ámbito federal de gobierno.

Desde luego que una gran cantidad de documentos que se solicitan a las dependencias y entidades tienen un claro interés individual por parte del solicitante (o recurrente), y por ello es exagerado suponer que toda la información que el IFAI ordena divulgar tendrá un impacto en materia de resultados de política pública.

Pero podemos determinar que aún ese tipo de información genera cambios al interior de las dependencias y entidades en la manera en que se relacionan con el ciudadano. Y si bien ese tipo de cambios no necesariamente propician ajustes o modificaciones sustanciales e inmediatas en la mayoría de los programas o políticas públicas del sector de seguridad pública, sí plantean un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos de parte de las agencias gubernamentales.

De ahí la importancia de una nueva reforma constitucional en materia de transparencia, para que la de 2007 funcionara plenamente, y para generar nuevos instrumentos normativos, y crear o reformar los marcos normativos locales y

federales para adecuarlos a los nuevos estándares las leyes. Una reforma con una nueva arquitectura institucional y un instituto como autoridad nacional.

Capítulo III

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2013: la transformación de IFAI a INAI

Introducción

México tuvo previamente dos reformas constitucionales en materia de transparencia. La primera de ellas, en 1977 cuando se incluyó un enunciado al artículo sexto constitucional, en el que se señalaba que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Y la segunda, mucho más extensa, en 2007 cuando se anexo un segundo párrafo a este mismo artículo estableciendo disposiciones constitucionales que regulaban de manera específica el derecho de acceso a la información. El poder legislativo en la reforma constitucional del 2007 privilegió la especialización de los órganos garantes en materia de transparencia.

Durante la siguiente década se procuró ajustar la Ley con el fin de adecuarla a los requerimientos naturales que conlleva un proceso de democratización como el de México. Con la alternancia política de 2012, los principales grupos parlamentarios presentaron iniciativas de reforma constitucional en materia de transparencia. Como hemos planteado en capítulos anteriores, un elemento primordial para la consolidación de la democracia es, precisamente, el transparentar la información y el ejercicio de los recursos públicos, para garantizar a las personas el derecho a exigir a gobernantes y servidores públicos una efectiva rendición de cuentas. La reforma constitucional en materia de transparencia de 2013, representa así, un avance trascendental para la consolidación democrática de México y ofrece a la sociedad más herramientas para conocer el quehacer gubernamental.

El último capítulo de esta investigación, tiene varios objetivos; el primero de ellos es destacar la importancia y necesidad de una nueva reforma constitucional en materia de transparencia que se ajustara al contexto del país. En segundo lugar, ponderar la transformación del IFAI a INAI, analizando la ampliación de sus facultades, y los alcances de este nuevo órgano autónomo, así como su composición, funciones y primeros resultados. En tercer lugar, profundizar en el debate en torno la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Pública y los nuevos sujetos obligados, y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Y, por último, explorar los recursos de revisión, orientados a actos de corrupción, a partir de la reforma, esto con la finalidad de indagar en el estado de la transparencia y rendición de cuentas en México.

3.1 El debate en torno a la reforma de transparencia. La necesidad de una nueva reforma constitucional en materia de transparencia

Tras un proceso complejo, dadas las resistencias que plantea un cambio de fondo, que dio inicio en septiembre de 2012, el 20 de diciembre de ese año, se aprobó en el Senado de la República el dictamen que impulsaba una reforma constitucional para realizar modificaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Este proyecto, inserto dentro de la estrategia inaugural en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción del nuevo gobierno federal, buscaba fortalecer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) a través de diversas disposiciones y ampliar el universo de sujetos obligados.

Dicha propuesta de reforma fue aprobada por el Senado, significativamente, a diez años de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fuera ratificada, en 2002. A lo largo de su primera década de vigencia, la aplicación de la normatividad en materia de transparencia no estuvo exenta de traspiés, surgiendo con frecuencia la necesidad de reajustar las disposiciones al respecto, para subsanar los vicios y obstáculos que comenzaron a evidenciarse al poco tiempo de su funcionamiento.

El mencionado proceso de reforma constitucional del 2013 en materia de transparencia y acceso a la información fue inédito en el país, pues desde el principio estuvo respaldado por académicos, organizaciones de la sociedad civil y órganos garantes de transparencia, los cuales coadyuvaron a consolidar el contenido del texto constitucional.

Esta reforma 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. Para tal efecto, el Congreso se dio a la tarea de expedir leyes generales para reglamentar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, así como de la administración de los archivos públicos. Estas leyes generales tienen como objetivo establecer altos estándares que deben ser replicados en las legislaciones federal y locales.

La reforma garantiza el derecho a exigir a gobernantes y servidores públicos una efectiva rendición de cuentas, otorga esta posibilidad al incluir a más sujetos obligados en el ámbito de competencia del órgano garante. Al mismo tiempo, al dotar de autonomía constitucional a los órganos garantes de la transparencia, la reforma permitirá que instituciones independientes hagan valer de manera más efectiva el derecho de las personas a saber sobre el quehacer público.

La reforma propuesta en 2012, constituyó así, un meritorio intento de actualizarse con las asignaturas pendientes en la materia que las condiciones políticas de la primera década de transparencia en México no habían permitido cristalizar. Realmente, la legislación sobre acceso a la información no correspondía de forma estricta con los preceptos internacionales, más bien, era producto de la coyuntura política.

Luego de diez años, los sujetos obligados habían aprendido, en términos organizacionales, a jugar el juego de la transparencia (Crozier, 1964), creando estrategias para eludir la norma, encontrar atajos para el cumplimiento o implementar dinámicas de simulación que les permitan evitar ver sus intereses afectados. Como expresa Grisel Salazar Rebolledo (2012): “no en vano han proliferado las respuestas negando el acceso a la información con justificaciones bien argumentadas, o las reformas estatales buscando frenar el avance del acceso bajo razonamientos fundados” (p. 1183). Aunque también es importante destacar que los solicitantes en ese periodo de tiempo (2002-2012), se volvieron

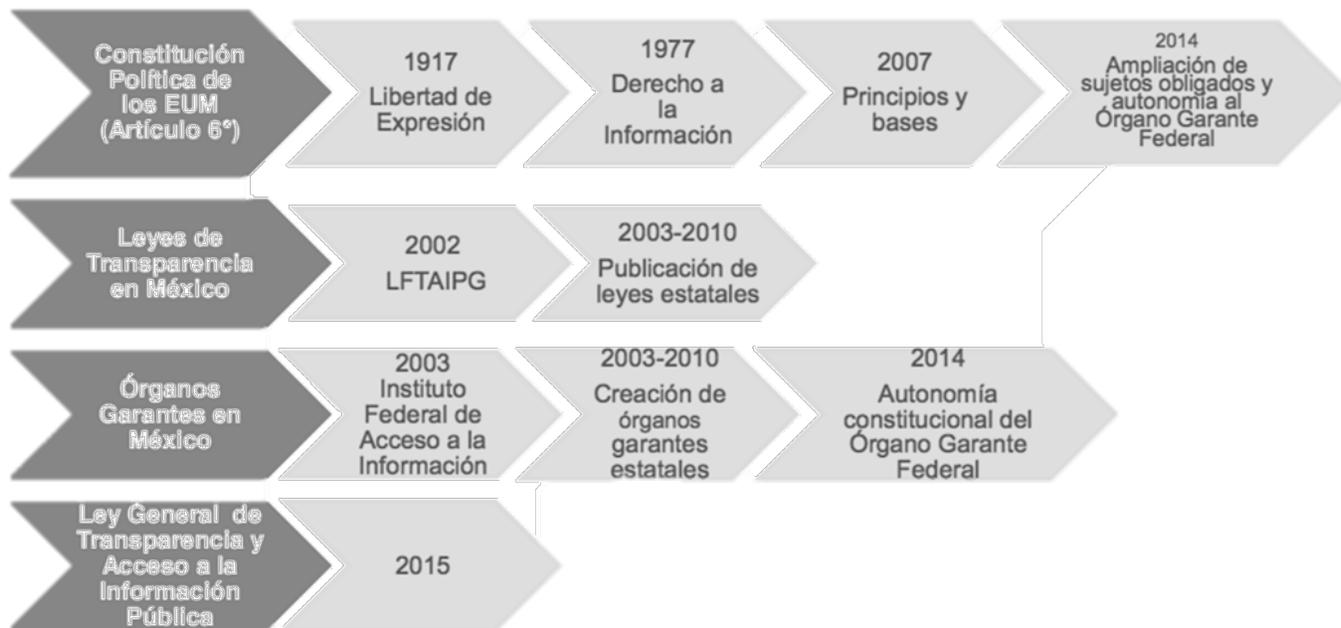
usuarios más sofisticados con los mecanismos de acceso y por ellos, sus demandas de información fueron evolucionado.

Sin demeritar los avances que supone la reforma constitucional de 2013, que contiene temas destacables que revisaremos detenidamente más adelante, es necesario comprender que no basta con retomar los temas que dicta la teoría general en la materia y los referentes internacionales; una reforma integral en materia de acceso a la información debe rescatar los aprendizajes prácticos y las experiencias muy particulares del ejercicio de este derecho en los entes públicos mexicanos.

Así pues, el cambio constitucional marco un paso fundamental que exponía abiertamente una demanda ciudadana: saber en qué gastaban los gobernantes el dinero público y con qué resultados. La reforma respondió, además, a una amplia consulta en la que la población, por medio de diversas organizaciones de la sociedad civil, expresó sus demandas y puntos de vista en dicho proceso, lo cual es sin duda alguna, un reflejo del cambio político que experimentaba el tránsito democrático (Rebolledo, 2012). Hay que decir que este proceso fue posible gracias al impulso y la voluntad política del Ejecutivo Federal, así como al compromiso de senadores y diputados.

Antes de abordar el siguiente tema, me parece pertinente esquematizar con el siguiente diagrama, la evolución normativa en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México¹⁰, esto, con el objetivo de que nos sirva como guía y así, comprender mejor como se dieron los cambios en la ley a través de los años:

¹⁰ Gobierno abierto co creación desde lo local. #cocreaciónlocal. Derecho de acceso a la información. IFAI – COMAIP. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/Ms_Transparencia/Acciones/Evento%20Gobierno%20Abierto%20Co%20creación%20desde%20lo%20local%2009%20y%2010%20de%20Marzo/Presentaciones%2010%20Marzo/Presentación%20Acceso.pdf



3.2 El nuevo órgano autónomo: composición, funciones y primeros resultados.

3.2.1 La transformación del IFAI a INAI

La reforma constitucional en materia de transparencia tiene tres ejes cardinales:

- 1) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, tema que trataremos más adelante en el capítulo,
- 2) la consolidación de un sistema nacional de transparencia; la reforma fortalece al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) organismo garante de la transparencia, al otorgarle autonomía constitucional y al señalar que sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. Asimismo, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los diferentes estados de la República y, finalmente,

- 3) el establecimiento de nuevas facultades para el IFAI; como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, con esta reforma, el IFAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que transgredan estos derechos. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que tomen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.¹¹

Así pues, la reforma establece que el máximo órgano de transparencia en México, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), tiene ahora autonomía constitucional, con lo que contará con mayor libertad de actuación. Hay que recordar que, desde su creación en 2002, el IFAI era una institución perteneciente al gobierno federal.

Al convertirse en órgano autónomo, el IFAI adquiere facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de cualquier nivel o tratados internacionales suscritos por el país que, desde su punto de vista, "vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales".¹² De este modo, las acciones de inconstitucionalidad son un recurso jurídico que debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Por su parte, los organismos de transparencia en los estados de la República también tendrán la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los Congresos locales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La autonomía es una característica que el marco jurídico reconoce en pocos organismos en México, pues conlleva, además de la decisión sobre el presupuesto que se le asigna y su organización interna, una medida para que dicho instituto no responda a los intereses de ningún grupo o partido político, aunque esto último siempre esté en duda por algún partido o grupo. Independientemente de lo anterior, el reconocimiento de la autonomía del IFAI (modificación del Artículo 6

¹¹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. DOF: 07/02/2014 Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

¹² *Ibidem*.

VIII) reconoce en él la importante labor de salvaguardar y distribuir de manera adecuada la información pública que generen los sujetos obligados, que mencionaremos más adelante. En este sentido, se otorgan mayores libertades al IFAI para que logre cumplir sus metas y objetivos.

En este punto es necesario preguntarnos, ¿qué entendemos como órgano autónomo? De acuerdo con Jaime Cárdenas: “podemos definir a los órganos constitucionales autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado” (1996). Representan así, una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se quebranten los principios democráticos constitucionales. Son también los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional (Carrillo Cervantes, 1998).

Como mencionamos en párrafos anteriores, hasta antes de la reforma constitucional en materia de transparencia, el IFAI era un organismo público dependiente del Ejecutivo Federal y aunque gozaba de independencia y autonomía en sus decisiones, así pues, era necesario contar con un organismo imparcial y ajeno a cualquiera de los Poderes de la Unión, profesional y con el reconocimiento constitucional de su autonomía. Con la reforma, el Congreso de la Unión otorgó autonomía constitucional al IFAI, denominado por la Constitución como organismo garante, a este organismo, con actividades encaminadas al ámbito federal, se le atribuyeron facultades para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, lo que además de hacerlo autónomo, le garantiza independencia, al no estar sujeto a presiones políticas ni de índole presupuestal.

Este nuevo IFAI, tiene como responsabilidad, garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte

de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos, y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN en cuyo caso resolverá el propio tribunal constitucional. La excepción planteada a la SCJN, pretende proteger los procesos que se siguen en las salas o el Pleno del máximo tribunal, pero ello no implica que no sea sujeta del régimen de transparencia; no obstante, el tratamiento que se genera en torno a la información de los procesos judiciales debe ser resuelto por un comité conformado por tres ministros, quienes deben resolver sobre el otorgamiento o la negativa de la información solicitada.

Uno de los aspectos más importantes de esta reforma tiene que ver con la facultad que detentan los organismos de transparencia de los estados y del Distrito Federal, para resolver los recursos que interponen los ciudadanos con respecto a las resoluciones que dichos organismos expidan, en las que se determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

En este sentido, el IFAI de oficio o a petición de cualquier organismo de transparencia a nivel estatal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. No obstante, es necesario descartar que, a mayores atribuciones y facultades, son mayores los esfuerzos a llevar a cabo, si bien cuando el IFAI fue creado, se cuidó que los comisionados fueran sujetos “con desarrollos profesionales consolidados e independientes del gobierno al momento de su nombramiento” (Baltazar, 2005), con el paso del tiempo los mecanismos de designación de los comisionados demostraron ser, precisamente, uno de los puntos críticos para las políticas de transparencia, pues de ellos depende, en gran medida, su consolidación o retroceso. El nombramiento de personas cercanas a la figura del presidente generó, desde un principio, molestias y protestas entre organizaciones de la sociedad civil, que demandaron revisar el procedimiento de designación de los comisionados para garantizar que el IFAI actué sin presiones políticas y desvinculado de la influencia del Ejecutivo.

Por lo tanto, el que la reforma propuesta retire al Ejecutivo la facultad de designar a los comisionados e incluya a la ciudadanía como contrapeso para el proceso de selección, supone un cambio muy significativo para el fortalecimiento y la independencia del IFAI, y constituye uno de los puntos más innovadores del dictamen aprobado por el Senado, en tanto parece responder directamente a los conflictos surgidos en la última década en torno a la autonomía de los comisionados.

En este sentido, la adecuación de la estructura del IFAI se ha visto afectada seriamente. Los cambios, además de renovar casi en su totalidad al personal del IFAI, también han traído consigo un nuevo reglamento interior que está acompañado de la modificación de cinco comisionados para quedar en siete; en cuanto a su organización, también se determina la creación de nuevas direcciones que sustituyen a las secretarías anteriores, así como la agrupación de las comisiones que trabajarán organizadas por temas relevantes.

La nueva reforma manifiesta que el nuevo organismo garante debe componerse por siete comisionados, para su nombramiento, la Cámara de Senadores, a propuesta de los grupos parlamentarios de dicha cámara, nombrará a los comisionados respectivos. Es importante mencionar que este nombramiento puede ser objetado por el presidente de la República, quien cuenta con un plazo de 10 días hábiles para hacerlo, si no lo hiciera así, la persona nombrada por el Senado de la República ocupará el cargo de comisionado. Lo anterior, busca el equilibrio entre los Poderes de la Unión, además de la intervención tanto del Senado de la República como del Ejecutivo Federal y, al mismo tiempo, brinda la posibilidad de elegir las mejores propuestas para ocupar el cargo de comisionado, suponiendo la independencia tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.

La evolución de la teoría clásica de la división de poderes en la que se concibe a la organización del Estado, en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, ha permitido que, en la actualidad, se considere como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades; asimismo, se ha permitido la existencia de órganos constitucionales

autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin embargo, estos órganos autónomos no pueden corregir el mal funcionamiento de los mecanismos de control político, como la separación de poderes, como argumentan Moreno, Crisp y Shugart (2003). Son órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho. Si funcionan como contrapesos efectivos, los organismos pueden inducir el cambio institucional en ámbitos distintos al suyo propio.

En este orden de ideas, la Constitución prevé que en caso de que el presidente de la República objetara alguno de los nombramientos hechos por la Cámara de Senadores, ésta realizará una nueva propuesta que deberá ser aprobada por el voto de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, entonces la Cámara de Senadores designará en definitiva al comisionado que ocupará la vacante.

Por otro lado, la reforma establece la duración de los comisionados en su encargo por 7 años sin posibilidad de reelección, además deberán dedicarse de manera exclusiva a sus funciones, exceptuando actividades docentes, científicas o de beneficencia. Estas garantías pretenden preservar la independencia y autonomía de los integrantes del órgano garante. Los comisionados deberán satisfacer determinados requisitos para formar parte del IFAI, estos requisitos previstos por la propia Constitución tienen como propósito designar comisionados con un conocimiento especializado y comprometido con los valores propios de la transparencia, la publicidad de la información gubernamental, la protección de la vida privada y, de manera amplia, la rendición de cuentas.

La reforma constitucional también determina que el comisionado presidente del órgano garante será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de 3 años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; obligado a rendir un informe anual ante el Senado de la República, en la fecha y en los términos que disponga la ley que expida el Congreso de la Unión.

La reforma ciertamente representa un avance importante en materia de derecho

de acceso a la información. Sobre todo, al incluir, entre sus principales aportaciones, las resoluciones del IFAI como definitivas, vinculatorias e inatacables. Lo que representa una victoria para el derecho humano de acceso a la información y protección de datos personales. México está definitivamente listo para reafirmarse como un país evolucionado en materia de transparencia.

No obstante, este avance se ve opacado, debido a que se conservó en la legislación, la facultad del consejero jurídico de la presidencia de impugnar resoluciones del IFAI cuando éstas “atenten contra la seguridad nacional”.¹³ El problema recae en que si no se define exactamente qué significa esta causal, se puede caer en su abuso y reservar información que en el espíritu de la Ley no se pretendía reservar, la seguridad nacional como elemento central para justificar la opacidad del poder político y económico y, al mismo tiempo, permitirles que exijan al ciudadano transparencia absoluta debe reformularse, pues no hacerlo, hace muy difícil garantizar el disfrute de los derechos fundamentales.

Con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)¹⁴, en 2014, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) cambió su nombre por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuya finalidad es fortalecer las atribuciones de este organismo federal garante con el objetivo de generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información en todo el país.

A continuación, podemos observar un cuadro comparativo entre las facultades del IFAI, y las del nuevo órgano constitucional; el INAI:

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF: 04/05/2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

IFAI	INAI
Organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Federal	Organismo Autónomo Nacional
Solo podía vigilar al Ejecutivo Federal	Vigilará a los tres poderes federales (excepto a la SCJN), sindicatos, partidos políticos, fideicomisos y todo aquel que maneje recursos públicos
No podía proteger derechos ante instituciones en los niveles estatal y municipal	Se podrá acudir al INAI cuando cualquier institución pública de todo el país niegue información o cualquier institución, pública o privada, no respete derechos a la privacidad
No podía coordinar procesos para acceder a la información ni esfuerzos para mejorar la transparencia en todo el país	Podrá coordinar los Sistemas Nacionales de Transparencia y Protección de Datos Personales, para garantizar estos dos derechos e impulsar la apertura gubernamental a nivel nacional

Ahora bien, esta transformación de un sistema de transparencia federal a uno nacional vino acompañada de un aumento en sus recursos; de 2014 a 2015 el presupuesto del INAI aumentó en 46%, a un total de 893.2 MDP.¹⁵ Asimismo, dicha transformación trajo consigo de una expansión de la burocracia del INAI. En este sentido, es importante evitar caer en el error de suponer que, a más recursos financieros y un aumento en el personal, las mejoras en la materia, están garantizadas.

Por ello es importante revisar los primeros resultados del nuevo sistema de transparencia para poder determinar su grado de éxito, pues existe el riesgo de

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), Presupuesto de Egresos de la Federación, México, SHCP, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/docs/44/r44_ep.pdf

que la expansión de la burocracia y de las obligaciones del sistema de transparencia, lo conviertan en un entramado institucional tan complejo para consolidar avances en la transparencia y acceso a la información, que termine convirtiéndose más en la enfermedad que en la cura. De igual forma, gran parte del éxito del sistema dependerá de que los sujetos obligados puedan cumplir adecuadamente con sus nuevas obligaciones.

Hay que tener presente que en el momento en que entro en vigor la ley, se encontraban pendientes leyes complementarias, indispensables para el correcto funcionamiento del instrumento en materia de transparencia. Aunado a esto, la necesidad de garantizar la implementación de la LFTAIP mediante la capacitación del personal, la homologación de prácticas institucionales, y el desarrollo tecnológico era indispensable para alcanzar el cumplimiento de las nuevas obligaciones.

De acuerdo con informes del INAI, en el periodo comprendido del 12 de mayo de 2014 al 11 de mayo de 2015 (Nuevo Pleno) ingresaron 147 mil 764 solicitudes que en comparación con el periodo comprendido del 12 de mayo del 2013 al 11 de mayo del 2014 (Pleno anterior) en el cual ingresaron 145 mil 667 solicitudes de información para la Administración Pública Federal (APF) se registró una disminución del 1.4% de solicitudes interpuestas. Este comportamiento se explica debido a que en el periodo que comprende el nuevo pleno se interpusieron 117 mil 934 solicitudes de información pública, mientras que en el Pleno anterior se interpusieron 112 mil 064 solicitudes de información lo que representó un incremento del 5.2%.

Las solicitudes de acceso y corrección de datos personales interpuestas en el nuevo pleno fueron 29 mil 830, mientras tanto, en el pleno anterior ingresaron 33, 603 solicitudes, en consecuencia, se registró una disminución del 11.2%. Motivo por el cual, existe una menor cantidad de solicitudes interpuestas a la APF. Respecto a los recursos de revisión en el periodo que comprende el Nuevo Pleno se interpusieron un total de 7 mil 305 recursos de revisión, mientras que en el

Pleno anterior se interpusieron 7 mil recursos de revisión para la APF lo que representó un incremento del 4.3%.

Mismos que se dividen en: 6 mil 043 recursos de Acceso y Verificaciones de Falta de Respuesta interpuestos en el Nuevo Pleno y 5 mil 514 en el Pleno anterior, lo que significó un incremento del 8.7% de los recursos de acceso. Por otra parte, de los mil 262 recursos de protección de datos interpuestos en el Nuevo Pleno, existió una disminución del 15.07% en comparación con los mil 486 recursos de protección de datos del interpuestos en el Pleno anterior.

Finalmente, con referencia al índice de recurrencia del periodo antes mencionado, se encuentra en 5.0, en otras palabras, es el índice en que se quejan las personas a las respuestas que dan los sujetos obligados, es decir, de cada 100 solicitudes 5 personas consideraban que la respuesta no era adecuada y por lo cual interponían un recurso como medio de impugnación.

Según datos del INAI, durante el presente sexenio de Enrique Peña Nieto la aceptación de los recursos de revisión ha crecido respecto al de Felipe Calderón. Bajo la administración priista el 37.3% de los recursos tienen luz verde, y obligan a las dependencias a entregar información, mientras que con Felipe Calderón el porcentaje fue de 33.8%.

3.2.2 La nueva Ley General de Transparencia

La reforma constitucional de 2014 y, de manera específica, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) crearon un hito en la co-creación legislativa al incorporar activamente las opiniones de la sociedad civil a través de un mecanismo basado en una amplia discusión y construcción de acuerdos entre senadores y colectivos y redes de organizaciones civiles, academia y periodistas. En un proceso de creación de leyes inédito, los senadores invitaron a tres representantes de agrupaciones de organizaciones de la sociedad civil (El Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la Red por la Rendición de Cuentas) a la redacción de esta iniciativa en materia de transparencia y de

acceso a la información. Ese debe ser considerado, sin lugar a duda, el primer triunfo de la LGTAIP.

La LGTAIP entró en vigor el 5 mayo de 2015, aprobada por el Congreso de la Unión. Dicha ley es de observancia en toda la República y reglamentaria del artículo sexto de la Constitución en materia de transparencia y acceso a la información. Su objetivo es establecer las bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad. La LGTAIP se compone de 216 artículos y 13 transitorios. Hablando del contenido de la LGTAIP, éste representa una mejora sustentable de la Ley Federal de Transparencia: en primer lugar, prevé la participación ciudadana y tiene un enfoque desde el solicitante de la información; en segundo lugar, crea un diseño institucional y organizacional que busca facilitar el acceso a la información, así como crear un sistema de rendición de cuentas efectivo; y, en tercer lugar, es un ordenamiento normativo aperturista.

La ley facilita no sólo el acercamiento del ciudadano a las dependencias y entidades gubernamentales sino la toma de decisiones de éste en el ámbito público. Asimismo, pondera la obligación de las autoridades de generar información en lenguaje sencillo, asequible a cualquiera y en datos abiertos, es decir, en formatos que permitan su manipulación y reutilización. Pero, ¿cuál fue el papel que desempeñaron las organizaciones civiles en su elaboración? ¿cuáles fueron los temas en el centro del debate? ¿cuáles son los aspectos más notables de la ley? A continuación, presentaremos un bosquejo referente a estas cuestiones.

La Cámara de Senadores fue la que dio origen a la LGTAIP. La iniciativa fue presentada por legisladores de los distintos partidos políticos, durante el primer periodo de sesiones de la LXII Legislatura en el 2012, en un ejercicio plural e incluyente, el Senado aprobó una minuta que reformaba las garantías del derecho de acceso a la información en términos que ampliaban la protección del mismo. Asimismo, los senadores de los principales partidos políticos presentaron iniciativas de reforma en materia de transparencia y combate a la corrupción.

También se llevaron a cabo reuniones con los comisionados del IFAI y se recogieron opiniones de funcionarios de la APF. El 6 de noviembre de ese mismo año, se mantuvieron reuniones con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y más adelante con representantes del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), hoy INE, así como con destacados académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Aun con apertura de los senadores en el diseño de la ley, durante el segundo periodo de sesiones del poder legislativo, que transcurrió en los primeros meses de 2013, esta reforma no transitó en la Cámara de Diputados. Las reservas a la minuta del Senado ingresadas por el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados fueron consideradas, por diputadas y diputados de los grupos parlamentarios del PAN y PRD, como regresivas y no se contó con la mayoría necesaria para su aprobación. 44 organizaciones civiles, convocadas por el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate, advirtieron que la fracción del PRI en la Cámara de Diputados, tenía intención de anular las resoluciones definitivas e inatacables de los comisionados del IFAI y los órganos garantes locales, además de incorporar como sujetos obligados a los partidos políticos. 60 organizaciones civiles y cerca de 100 personas, emitieron un comunicado dirigido a diputados y partidos políticos, en el que exigían mantener el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI, así como impedir decisiones contrarias al avance de la transparencia y el derecho de los ciudadanos a la información.¹⁶

Después de un arduo periodo de negociaciones entre las principales fuerzas políticas, las y los legisladores decidieron incorporar en el segundo periodo extraordinario de sesiones que se llevaría a cabo en agosto de ese año, la discusión y aprobación del dictamen para reformar la Constitución en materia de transparencia.

¹⁶ Carta abierta a las y los legisladores de la LXII Legislatura del 9 de julio de 2013, publicada por Colectivo por la Transparencia y México Infórmate, así como el pronunciamiento del 10 de julio de 2013, promovido por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, AC.

El 26 de noviembre de 2013 la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución en materia de transparencia.¹⁷ Referente al artículo sexto contempla, entre otros puntos:

- Que toda información en posesión de cualquier autoridad, incluidos los partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en materia federal, estatal o municipal será pública.
- La inclusión de indicadores que permitan rendir cuentas de los objetivos y resultados obtenidos.
- Se agregan principios que regirán la actuación del órgano garante federal (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, efectividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad) y se les otorgan nuevas competencias.
- Se mantiene que las resoluciones del órgano garante serán definitivas, vinculantes e inatacables y se amplía a siete el número de comisionados del IFAI (ahora INAI).

El 7 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma de diversos artículos constitucionales en materia de transparencia con la finalidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Se precisa que la intención de la reforma constitucional fue la de fortalecer las atribuciones del organismo federal garante (INAI) con el fin de generar un sistema de coordinación entre las diferentes entidades federativas y la federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información en todo el país.

En el segundo transitorio de la reforma constitucional al artículo sexto se mandata al Congreso de la unión para la creación de una ley general de transparencia de

¹⁷ Gaceta Parlamentaria de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, año XVII número 3914–II del 26 de noviembre de 2013.

todos los niveles de gobierno, con el fin de establecer bases, principios generales y procedimientos que deberán ajustar las leyes, federal y local.

No obstante, las consultas realizadas por los senadores de las Comisiones unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos, diversas organizaciones ciudadanas, así como la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), integrada por los órganos garantes de los estados, advirtieron intenciones regresivas de los legisladores en la elaboración de la LGTAIP en diversos aspectos. Debido a estos señalamientos, las Comisiones Unidas del Senado, abrieron espacio al diálogo para debatir los puntos que aquejaban a las organizaciones, y consultaron a distintos especialistas en la materia. (Farías, 2015). Este dialogo permitió hacer aclaraciones, precisar, ampliar y profundizar en los temas de mayor discrepancia.

El 18 de marzo de 2015 el Senado de la República aprobó con 110 votos a favor, uno en contra y una abstención la LGTAIP. Un mes después, el 17 de abril de 2015, la Cámara de Diputados la ratificó con: 385 votos a favor, 24 votos en contra y tres abstenciones. Así, la promulgación de la LGTAIP resultó un avance sustantivo en materia de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, un logro de la sociedad civil por abrir al escrutinio público los asuntos de interés común, pues su participación fue clave para que se vencieran las resistencias a la transparencia por parte del Ejecutivo.

Por otro lado, es necesario señalar que pese a tratarse de una ley de un avance significativo, y por demás necesaria, tiene claroscuros que han estado en el centro del debate desde su promulgación y que deben ser analizados. De ahí la oportunidad y pertinencia de hacerlo en este capítulo.

3.3 Los nuevos sujetos obligados

Antes de comenzar con los “candados” que dificultan la libre apertura de la información pública, es preciso hablar sobre los nuevos sujetos obligados; la Reforma en Materia de Transparencia de 2014, amplía el catálogo de sujetos obligados que deberán transparentar su información. Ahora, además de los ya

establecidos, se cuenta a los partidos políticos; los órganos autónomos; fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal. Esta modificación es una de las más importantes de la Reforma, debido a que fundamentalmente, cualquier ente que reciba y ejerza recursos públicos y que realice actos de autoridad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno se convierte en sujeto obligado.

En el caso de los fideicomisos, es la primera vez que tendrán la obligación de transparentar su proceder y rendir cuentas a la ciudadanía, por el uso de recursos públicos. En el caso de los partidos políticos, éstos no habían sido considerados sujetos obligados directos del derecho de transparencia, debido a su particular naturaleza y especificidad como organismos de la sociedad, sin embargo, la reforma les impone la obligación de transparentar su proceder siempre que usen o ejerzan recursos públicos.

Sin lugar a dudas el obligar a dichos sujetos a hacer pública la información relacionada tanto con el ejercicio de los recursos públicos que les son asignados, como a difundir y justificar su actuación como autoridades, refleja el compromiso en aras de una mayor democratización del país. Con esta medida, se busca que la ciudadanía cuente con mayores herramientas para exigir el cumplimiento de la Ley y la rendición de cuentas.

Asimismo, la trascendencia de esta modificación llena un vacío legal, el cual radicaba en la exclusividad de algunos entes de ser sujetos obligados y otros no. En este sentido, la ampliación del número y naturaleza de los sujetos que reconoce la Constitución Política y la Ley Federal en la materia como sujetos obligados incrementa las facultades del órgano garante para atender solicitudes de información, pero a la vez, en materia presupuestaria, es una oportunidad para rastrear de mejor forma el destino de los recursos públicos que reciben algunas figuras, principalmente los nuevos sujetos obligados, lo cual, en el mejor de los casos, presenta la oportunidad de ajustar el presupuesto y lograr una mejor eficiencia y suficiencia presupuestarias.

3.3.1 Los inconvenientes de la LGTAIP

Como podemos ver, es claro que la ley representa un avance significativo en nuestro sistema jurídico, que favorece la participación ciudadana, y busca la transparencia en los sujetos obligados y fortalecer la rendición de cuentas, sin embargo, existen muchos inconvenientes en ella.

1. En la base, el articulado de la LGTAIP puede calificarse como uno de los mejores en su ámbito, dada la circunstancia política concreta. La ampliación de sujetos obligados, entre ellos partidos políticos y sindicatos, el número de los rubros comunes a todos ellos, es decir, la información que debe ser puesta a disposición del público sin necesidad de solicitarla, así como la adicional para otros, y un meritorio punto relativo al sector energético, lo demuestran.

No obstante, para ello, se sacrificaron diversas cuestiones. En efecto, la LGTAIP, y previamente la reforma constitucional en materia de transparencia, dejaron fuera algunas importantes conquistas previas, entre ellas, el principio de definitividad inapelable que poseía el IFAI ahora INAI, se trastoca, ya que ahora el consejero jurídico de la Presidencia podrá impugnar las resoluciones del órgano garante nacional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando considere que las resoluciones ponen en peligro la seguridad nacional.

2. En la LGTAIP tampoco se pudo avanzar en los tiempos de resolución de la SCJN, pues no hay claridad respecto de los plazos en los que deberá emitir una resolución, lo que sin duda puede afectar la entrega oportuna de información. “No existe claridad sobre el tiempo que la SCJN tiene para cumplir su papel, puede ser breve o puede durar años” Villanueva (2015).

3. Otro aspecto relevante es que se establece como información reservada la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de los procesos deliberativos de los servidores públicos hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva. Esta disposición es contraria al principio de

máxima publicidad y representa un obstáculo para que los servidores públicos rindan cuentas sobre las decisiones adoptadas.

4. Por último, pese a que la LGTAIP obliga a los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y a todos los entes públicos o privados que reciban dinero del Estado a transparentar el manejo de los recursos, los diputados rechazaron incluir a las empresas productivas del Estado, como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a sus subsidiarias y filiales.

De acuerdo con lo establecido en la LGTAIP, el INAI puede imponer sanciones a los sujetos obligados y emitir amonestaciones públicas o una multa de entre 150 a 1,500 salarios mínimos. Pero tal parece que la amenaza de esta sanción pública no es suficiente.

La Reforma en Materia de Transparencia ha venido a conquistar luchas pasadas, pero también a avistar nuevos obstáculos y retos, si bien es cierto que la LGTAIP implica un significativo avance en materia de transparencia y coadyuva al ejercicio del derecho a saber, en la práctica es necesario apuntar las críticas y dificultades de la ley antes mencionadas, así como el nivel de efectividad que logrará la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Transparencia y su articulación con el Sistema Nacional Anticorrupción. Y, por otro lado, el camino que deberán recorrer los estados para armonizar sus respectivas leyes con la LGTAIP. Todo para crear un sistema homologado que permita conocer el ejercicio del quehacer gubernamental y hacer consciente a toda la sociedad mexicana de la importancia del ejercicio de su ciudadanía.

Definido todo lo anterior, es que se observa una tendencia en el caso mexicano, que vincula tanto a la transparencia como a la rendición de cuentas y al combate a la corrupción, pues, el gran tema pendiente es el de la corrupción, el cual ha fracasado rotundamente.

3.4 Sistema Nacional Anticorrupción

La urgencia de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que une los temas de transparencia y rendición de cuentas, para conformar con ello un sistema más sólido que ejercite y fortalezca la relación gobierno-ciudadanía a través de un diseño horizontal de rendición de cuentas (responsabilidades compartidas) donde cada funcionario sea responsable, entre ellos mismos y ante la ciudadanía, y en donde ninguna figura gubernamental sea determinante en cuanto a la concentración de poder, responde a lo visto en el apartado anterior.

Si existe una apuesta de fondo de la reforma en materia de transparencia es, precisamente la necesidad de una política diferente que combata eficazmente a la corrupción. Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los intentos para reducirlos han sido un fracaso. De acuerdo con datos de Transparencia Internacional, en el 2015, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 95 de 168 países.¹⁸ Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 26 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca como uno de los países más corruptos en el lugar 153.¹⁹

La situación no es nada alentadora, en especial cuando se le compara con los países miembros de organismos internacionales a los que pertenece. México es, por ejemplo, percibido como el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Siguiendo esta línea, el Índice de Estado de Derecho 2015 del *World Justice Project* ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos junto con Pakistán, Afganistán, Liberia y Venezuela, entre otros (ocupa el lugar 88 de 102).²⁰

¹⁸ Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2015, 3, <http://www.transparency.org/cpi2015#downloads>

¹⁹ World Bank, Worldwide Governance Indicators, 2014, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

²⁰ The World Justice Project, Rule of Law Index 2015 (Washington, DC: WJP, 2015), 25.

En este tenor, en 2014, los legisladores del Partido Acción Nacional en las cámaras de diputados y de senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los pilares fundamentales que sustentan y articulan la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) son:

- El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- El Consejo Nacional para la Ética Pública.
- El Comité de Participación Ciudadana.
- La Secretaría de la Función Pública (SFP) en materia de control interno.
- La SFP (designación de auditores externos), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en materia de control externo.
- La Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción (sanciones penales), y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (sanciones administrativas).
- El Sistema Nacional de Fiscalización.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción estará integrado por los responsables de las instancias competentes y tendrá como objetivo coordinar todos los esfuerzos con el fin de implementar políticas transversales en materia de prevención, control, y disuasión de la corrupción, así como la promoción de la integridad, tanto en los ámbitos federal, estatal y municipal, como en los tres poderes de la Unión y en los órganos constitucionalmente autónomos, incluyendo sistemas de coordinación de información y de indicadores de desempeño. Elaborará un informe anual de avances y resultados.

El Consejo Nacional para la Ética Pública será presidido por el presidente de la República y se conformará con el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los presidentes de las cámaras de senadores y de diputados del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales autónomos federales, el auditor superior de la Federación, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana se conformará con cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, designados en la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Este comité será el órgano ciudadano responsable de canalizar los esfuerzos, opiniones y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil en el combate a la corrupción.

La SFP subsiste y será responsable del control interno en el Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción. Se le restituyen todas las funciones que le fueron suprimidas por la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2013. Se propone fortalecerla. Se le retira la facultad de sanción administrativa a todos los órganos internos de control, incluida la SFP, así como a las contralorías estatales y municipales, la que corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La ASF, en materia de control externo federal, tendrá nuevas facultades, a saber: llevar a cabo auditorías en tiempo real, eliminando los principios de anualidad y posterioridad a que estaba sujeta; efectuar investigaciones de posibles actos de corrupción; promover presuntas responsabilidades administrativas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y penales ante la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción; recurrir las resoluciones correspondientes; podrá, en vía de atracción, investigar presuntas irregularidades de las entidades federativas en el manejo de recursos federales (ingresos y egresos); presentar a la Cámara de Diputados informes individuales de auditoría, cuando la revisión sea concluida, teniendo el carácter de públicos; el Informe del Resultado que se

presentaba a la Cámara de Diputados será sustituido por el Informe General Ejecutivo del Resultado; los informes de auditoría de las entidades de fiscalización estatales y del Distrito Federal serán públicos; se modifican los plazos para presentar la Cuenta Pública del Ejecutivo Federal al último día hábil de febrero, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública al 31 de octubre del mismo año, y la conclusión de la Revisión de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de diciembre del mismo año; e iniciar la fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.

Que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción tengan facultades de sanción económica resarcitoria es necesario, cada uno en su ámbito de competencia, pero a todas luces parece absurdo que esta facultad se le quite a la ASF, cuya productividad en esta materia resulta impresionante. En todo caso, las tres instituciones deberían contar con esta facultad, haciendo más productiva la gestión institucional del Estado mexicano en la recuperación de recursos públicos mal aplicados.

La Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción dependerá de la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República), que ahora es autónoma y deja de depender del Poder Ejecutivo. Será la responsable de investigar y ejercer la acción penal en contra de los servidores públicos y las personas físicas y morales que cometan actos de corrupción en contra del patrimonio público federal. En los casos de presunta responsabilidad administrativa estará facultada, como órgano acusador, para turnar el expediente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa será autónomo y tendrá facultades para: dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares; imponer sanciones administrativas a los servidores públicos federales y de los órganos constitucionalmente autónomos, así como a los servidores públicos estatales y municipales por irregularidades cometidas en el manejo y aplicación de recursos federales; y a los particulares que incurran en actos de corrupción;

imponer a los responsables sanciones económicas resarcitorias (pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias) por los daños y perjuicios al patrimonio público federal (Hacienda Pública Federal y patrimonio de entes públicos federales).

Finalmente podrá imponer sanciones para suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos responsables de actos de corrupción. Por otro lado, la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización que tenga por objeto: coordinar las acciones de los órganos de fiscalización en el país, ampliar el alcance de las revisiones, evitar duplicidades, permitir el intercambio efectivo de información, homologar criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías, y establecer las responsabilidades derivadas del propio sistema.

La iniciativa también propone que se aplique la extinción de dominio de los bienes derivados del enriquecimiento ilícito, con el propósito de cumplir con los tratados internacionales en materia de combate a la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, de las que México forma parte y está comprometido a cumplir con sus acuerdos.

La creación del SNA tiene sin duda, aspectos positivos como: una visión integral, apoyo de los partidos políticos la SFP, responsable del control interno, no desaparece y será fortalecida, se permite una fiscalización más oportuna por parte de la ASF, se crean nuevas instancias como la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y se le da participación a la sociedad civil como proponente, promoverte, observadora y denunciante, así como coadyuvante en la definición de políticas públicas en la materia.

Empero la iniciativa también tiene ciertos aspectos negativos: quitar a la ASF la facultad de sanción económica resarcitoria, en lugar de que tanto la ASF como la SFP, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puedan contar con esta facultad, creando un frente más

amplio que sancione la enorme corrupción en el país, la presentación a la Cámara de Diputados de informes individuales de las auditorías realizadas por la ASF una vez que sean concluidas, aproximadamente mil 200 auditorías anuales, hará que su titular comparezca constantemente ante la Comisión de Vigilancia, afectando su labor sustantiva; replicar el Sistema Nacional Anticorrupción en las 32 entidades federativas tendría enormes costos para el erario, carece de opiniones de un mayor número de especialistas en la materia y de más representantes de la sociedad civil, necesarias para fortalecer la iniciativa y alcanzar el mayor consenso posible.

Para lograr el éxito del Sistema Nacional Anticorrupción, es indispensable, por un lado, adoptar como una política pública inflexible, la cero tolerancia a la corrupción y a la impunidad, y por otro, sancionar todos los delitos cometidos. Asimismo, acabar con la enorme discrecionalidad existente en el manejo de los recursos presupuestales, para lo que es necesario acabar con los servidores públicos que hacen mal uso de los recursos. Crear los mecanismos suficientes para reducir a su mínima expresión los incentivos perversos de la corrupción. Informar a la sociedad de todas aquellas personas físicas y morales, públicas y privadas, que tengan procesos acusatorios por corrupción. Hacer públicas las declaraciones patrimoniales de todos los servidores públicos para conocimiento de la sociedad, entre otras cuestiones.

3.4.1 Los recursos de revisión, orientados a actos de corrupción

La parte final de este capítulo, está destinada a la revisión de algunos recursos de revisión orientados a actos de corrupción, a partir de la Reforma en Materia de Transparencia de 2014, esto con la finalidad de comprobar cómo ha evolucionado el estado de la transparencia y rendición de cuentas en México a partir de dicha reforma, pues no debemos olvidar que en el papel, este proyecto legislativo, fue construido con el fin de promover la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción del estado mexicano, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia del país.

La transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones constituyen uno de los pilares del combate a la corrupción. Desafortunadamente, las reformas anticorrupción y las herramientas de transparencia no han sido suficientes para reducir el efecto de los continuos escándalos de corrupción en todo el país. La verdad es que los esfuerzos por mejorar el acceso a la información pública o la promoción de nuevas normas a favor de la honestidad gubernamental chocan con el descontento generalizado de la sociedad a causa de la corrupción. No basta con asegurar la transformación institucional, los cambios en el marco legal e institucional deben acompañarse de acciones sistemáticas para dismantelar las redes de corrupción que afectan a un número importante de las instituciones públicas del país.

Si bien es cierto que la transparencia ha probado ser cada vez más un factor determinante para inducir cambios positivos es necesario reconocer que a la par de estos avances, nuestro país enfrenta también grandes retos derivados de la implementación de las reformas estructurales y de la insatisfacción generalizada de la sociedad por la descomposición del sistema político. La mayoría de los mexicanos consideran que en el país hay grandes niveles de corrupción y que es en el sector público donde más se presenta. Esto, aunado a un déficit de credibilidad de los ciudadanos en sus autoridades, dificulta en muchos casos, la capacidad de generar soluciones compartidas entre gobierno y sociedad.

Como se mencionó antes, los casos de corrupción son varios, y algunos de ellos han sido ampliamente divulgados, principalmente por tratarse de casos que se han manifestado en los tres primeros años del actual sexenio, ya con la Reforma en materia de transparencia implementada, y en los que han sido involucrados el propio presidente de México y su familia, secretarios de Estado, Gobernadores y altos funcionarios del Gobierno federal.

- Uno de los casos más señalados, es el escándalo de corrupción que involucra a la empresa española Obrascón Huarte Laín (OHL) y principalmente a algunos funcionarios mexicanos, pero también del Gobierno federal. En mayo de 2015, se dieron a conocer varios audios en los que se reveló un

supuesto caso de corrupción entre OHL y Apolinar Mena, ex secretario de Comunicaciones del Estado de México, para inflar los precios del Viaducto, una concesión que le fue otorgada a la empresa española en 2008, cuando el ahora presidente Enrique Peña Nieto era Gobernador del EDOMEX.

Durante años, OHL ha sido beneficiado por grandes contratos. Los proyectos que tiene actualmente en el país incluyen varias autopistas de peaje, ubicadas en las zonas urbanas con mayor tráfico de vehículos y pese a que Gerardo Ruiz Esparza (SCT), Emilio Lozoya Austin (Pemex) y Enrique Ochoa Reza (CFE), así como el Gobernador Eruviel Ávila han sido involucrados, no ha habido sanciones por el caso.

En 2015, se presentó una solicitud de información ante el INAI, siendo el sujeto obligado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por este caso, la solicitante requirió “fechas de las reuniones que ha tenido el secretario Ruiz Esparza con representantes de OHL y sus filiales desde el inicio del sexenio actual, nombres de los asistentes a esas reuniones internos y externos a la SCT y actas o reseñas de lo acordado en las reuniones”.²¹

Días después, la solicitante presentó un recurso de revisión (expediente: RDA 6075/15), por inconformidad. La particular impugnó la modalidad de entrega señalada por el sujeto obligado, en tanto que requirió que se remitiera en medios electrónicos. Ante esto, la resolución del INAI fue revocar la respuesta emitida por la SCT, esto significa que tomó una decisión contraria al sentido de la resolución emitida por la dependencia y la obliga a entregar la información de la manera en que el promovente la ha solicitado. Asimismo, el Pleno determinó dar vista al Órgano Interno de Control de la dependencia, dado que en un inicio puso a disposición del particular la información y, posteriormente, declaró la inexistencia.

Este caso en particular, cobra relevancia pues tiene que ver con la organización de los archivos de las dependencias y entidades. Además, el sujeto obligado en

²¹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI. Informe de labores 2015. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Informes%202015/Informe%20de%20labores%202015.pdf>

respuesta inicial puso la información para consulta *in situ* y después manifestó no contar dicha información. En la página del INAI, es posible enterarse de los cumplimientos de las dependencias y entidades de la APF a las resoluciones con instrucción, es decir, a aquellos recursos que impliquen un cumplimiento por parte de los sujetos obligados, y a los recursos de revisión emitidas por el Pleno de este Instituto por año. No obstante, en el archivo de Cumplimientos RDA del año 2015, no aparece el expediente RDA 6075/15. Por lo que no tiene fecha límite de cumplimiento ni ninguna otra información.

- Otro caso es el de Grupo Higa. En Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) cuenta con una larga lista de recursos de revisión, el que consideraremos ahora, es debido a que otorgó un crédito a Autopistas de Vanguardia, filial de Grupo de Higa, empresa que se ha distinguido por sus malas prácticas y a la que se le ha relacionado con distintos casos de corrupción, para financiar la construcción de la autopista estatal de cuota Toluca-Naucalpan en 2012.

Con el expediente 967/2015, el INAI dio la instrucción a BANOBRAS para dar a conocer los detalles de dicho crédito. La información proporcionada tendría que incluir el monto del crédito y la tasa de interés convenida con autopistas de Vanguardia. Esta resolución del instituto se dio luego de que BANOBRAS respondiera a la solicitud de datos de un particular. La institución bancaria dijo al solicitante que carecía de toda la información sobre la obra del tramo de la autopista Toluca-Naucalpan y que además estaba bajo secreto bancario.

En cuanto a las peticiones sobre quién otorgó el crédito y en qué fecha, y la copia del documento que avaló el recurso, BANOBRAS argumentó que se trataba de información reservada bajo secreto bancario, tras lo cual el INAI llevó a cabo una revisión en la que constató que el Comité Ejecutivo de Crédito fue el que autorizó, con otra institución financiera privada, un crédito de manera sindicada, el 26 de octubre de 2012.

El acta existente da cuenta de una sesión extraordinaria del referido comité, integrada por siete fojas, con la que se da respuesta a la totalidad de la información solicitada, sin embargo, se advirtió que la referida acta contiene información relacionada con operaciones bancarias celebradas en términos de la Ley de Instituciones de Crédito, entre BANOBRAS y una empresa privada. Por ello, BANOBRAS como institución financiera, está obligada a guardar el secreto bancario de las operaciones que lleva a cabo, así como de los servicios que presta en protección del derecho a la privacidad de sus clientes, por tratarse de un crédito, sin embargo, la documental también da cuenta de las actividades y funciones que hizo un órgano interno del sujeto obligado, esto es el Consejo Ejecutivo de Crédito, instancia responsable de autorizar las operaciones de crédito que impliquen hasta 50% del capital social de BANOBRAS.

En este caso, el INAI corroboró que el documento rinde cuentas respecto de los actos de autoridad de los órganos internos del sujeto obligado en la toma de decisiones para el otorgamiento de un crédito, y no se encuentra protegida por el secreto bancario. Por lo anterior, el pleno del INAI modificó la respuesta de BANOBRAS y le instruyó a entregar la información, en los términos referidos. Sólo el nombre del Consejero Independiente, contenido en el acta, debería ser resguardado. Se explicó que, tras el recurso de revisión del solicitante, la resolución fue encaminada bajo la noción de que, al tratarse de recursos públicos, el argumento de secreto bancario no era válido.

No obstante, después de dicha resolución del INAI, Autopistas de Vanguardia promovió un amparo que le permitió a BANOBRAS no hacer pública la información solicitada, un procedimiento bastante recurrente en el que un ciudadano o una empresa no está conforme con la resolución, porque considera que puede resultar afectada. EL juez federal encargado del caso, suspendió por tiempo indefinido la publicación de la información además de pretender que se declare ilegal la resolución que, el INAI emitió y que obligaba a BANOBRAS a desclasificar dicha información. El problema de casos como este es, como se mencionó antes, que

no hay claridad en los tiempos, un litigio de esta naturaleza puede tardar en resolverse meses, e incluso años.

Por otro lado, la suspensión del amparo, en este caso resultaba ilegal, dado que la ley establece que única y exclusivamente una resolución del INAI se puede interponer directamente ante la SCJN, a través del consejero jurídico de la presidencia, o bajo la hipótesis de seguridad nacional. Aquí no sucedió ninguna de las tres cosas: la juez de distrito no forma parte de la SCJN, no es un tema en el que se toque la seguridad nacional, y no lo solicitó el consejero jurídico de la presidencia, entonces, evidentemente, era una resolución fuera de hecho.

La resolución del INAI no podía ponerse en duda, ya que es un órgano constitucional autónomo, con resoluciones definitivas e inapelables, salvo en los casos mencionados, al haber de por medio solicitudes de información, se hace evidente que se trata de documentos de interés público y que sólo buscan retrasar la entrega de la información. Es una decisión por demás cuestionable la autoridad porque es BANOBRAS y no Grupo Higa, el sujeto obligado. Estos dos casos, de OHL México y Grupo Higa, no son los únicos en el país que carecen de una resolución final, sin embargo, sirven para ilustrar la situación real del país y cómo se ve limitado un órgano como el INAI en sus funciones y dictámenes

Si hacemos una revisión a fondo de todos los cambios e implicaciones que ha tenido el haber dotado de autonomía constitucional, INAI luego de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia de 2014, hay indicadores muy puntuales que permiten evaluar la forma en que el Instituto ejerce las facultades y funciones que le fueron otorgadas. Hay que recordar que, uno de los objetivos de la reforma fue garantizar dos aspectos fundamentales en el diseño de todo el sistema: por un lado, una verdadera autonomía de los órganos garantes locales, y por otro, la armonización de la legislación en materia de transparencia en todas las entidades federativas, dada la enorme desigualdad que había entre el desarrollo institucional de los órganos garantes y sus propias leyes.

Es imperante la necesidad de revisar el ejercicio con los medios de impugnación y la facultad de atracción que se le otorgó al INAI, toda vez que se trató de fortalecer el derecho de los ciudadanos cuando existieran limitaciones al acceso de información en las distintas entidades federativas. Es necesario decir que algunas de las resoluciones del INAI resultan bastante cuestionables, en especial aquellas sobre las que no hay certeza de los criterios que adoptó el instituto al mantener una reserva a un requerimiento de información, alegando la existencia de un amparo de elementos de las fuerzas armadas presentado ante la autoridad judicial, que se les otorgó. En esos casos, el Instituto ha resuelto reservar la información, hasta una vez resuelto el amparo, lo que frustra la esencia de la ley.

Conclusiones del capítulo

Debemos reconocer y comprender que el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para avanzar en la construcción de una democracia plena. Asimismo, estas herramientas son esenciales para lograr un gobierno responsable y responsivo a las necesidades de la ciudadanía y de una sociedad interesada en participar activamente en los asuntos públicos que afectan su calidad de vida.

Una reforma constitucional en materia de transparencia que se ajustara al contexto del país, era una necesidad imperiosa. Debido a la crisis política y de legitimidad por la que atraviesa el gobierno mexicano, desde hace unos años, la necesidad de medidas políticas enfocadas a la transparencia cobra importancia. La necesidad de reformas significativas que resulten en un México más transparente, uno en el que el acceso a la información pública sea posible y fácil, y la rendición de cuentas una responsabilidad ineludible, era y sigue siendo una prioridad en el contexto ideal democrático al que se aspira.

Así, las reformas constitucionales aprobadas a principios de 2014 y la LGTAIP representan un importante avance en la materia. Uno de los aspectos más importantes de la ley, es que rige a todos los niveles de gobierno incluyendo no solo a la federación sino a los estados y municipios e incluye como sujetos

obligados a organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y sindicatos financiados con recursos públicos. Antes de esta, no existía una ley que rigiera tanto la materia federal como la local, y que hiciera coexistir distintas leyes de transparencia con distintas obligaciones. Asimismo, las leyes anteriores no cubrían a toda la gama de sujetos obligados incluidos en la ley general.

Además, la ley incluye otros avances importantes que revisamos en el capítulo, y algunos otros; como la limitación a los servidores públicos de negar información por inexistencia tratándose de actos que el sujeto obligado se encuentre forzado a documentar y delimitar las categorías de información reservada, eliminando aquellas consideradas como categóricas y generales, la ley establece que la información únicamente puede ser clasificada cuando su publicación pueda causar un daño superior al interés público de la transparencia. De forma importante la nueva ley incluye a la corrupción junto con las violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, como parte de la lista de asuntos por los que la información en ningún caso puede ser reservada.

Es un hecho que aún falta camino por recorrer y que la transparencia debe fortalecerse, pero todo parece indicar que se ha avanzado, aunque quizás de forma lenta, en el camino correcto.

Conclusiones generales

Desde de la alternancia del año 2000, México ha buscado la consolidación de la democracia, y superar ese proceso de “transición”, en este camino, ha logrado algunos avances en distintas materias, una de ellas, la transparencia. Como vimos a lo largo del presente trabajo, algunos de los requisitos para el mejor funcionamiento del régimen democrático, son los mecanismos de acceso a la información, la transparencia, y la rendición de cuentas; herramientas en pro de la democracia, construida con votos, pero que puede y debe fortalecerse a través de la voluntad activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Estos mecanismos, deben entenderse como un conjunto al interior de un sistema, cuya finalidad es lograr instituciones responsables de garantizar el derecho de acceso a la información, promover políticas de transparencia, instrumento fundamental para fortalecer al gobierno y al mismo tiempo legitimarlo, generando confianza y participación, y establecer la rendición de cuentas como un principio base de cualquier gobierno y entidad.

Los avances en materia de transparencia en México son, sin duda positivos, no obstante, la naturaleza de la transparencia como una aspiración en constante solidificación nos obliga a reconocer que aún dista mucho de consolidarse como tal, pues aunque legalmente esté constituida, cuente con el respaldo de múltiples actores y esté representada por instituciones, su objetivo necesita más tiempo para ser alcanzado, pues aún existe en la sociedad mexicana una carencia de herramientas para aprovechar la información que emiten las entidades gubernamentales. De acuerdo con datos del INAI, solo el 6 por ciento de los mexicanos ha hecho uso del derecho a información pública. Es importante asimilar el derecho a saber, reclamar información, ingresar a los portales de internet, de las páginas electrónicas para buscar datos, es una herramienta fundamental para combatir la opacidad y la corrupción.

La democracia hoy en día en México está atravesando por un proceso difícil, por ello, la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas. Actualmente, la

sociedad necesita un ambiente de transparencia, donde se conozca lo que ocurre llevando acabo, un ambiente de rendición de cuentas y acceso a la información pública (Marván, 2004). El facilitar el acceso a la información tiene, entre otras metas, incrementar la eficiencia en las tareas gubernamentales y disminuir la corrupción, además de mejorar la relación gobierno-sociedad.

El tema de la corrupción en México es un tema tan complejo como delicado; complejo por la cantidad de aspectos que representa, y delicado porque la sociedad se ha visto profundamente afectada por la omnipresencia y, cuesta decirlo, omnipotencia de la corrupción. La corrupción puede tener varias facetas: tráfico de influencias, soborno, peculado, uso derivado de bienes públicos, entre otras. Lo cierto es que una “democracia corrupta” es una democracia en descomposición, y por consiguiente una democracia en crisis.

No podemos negar el lazo existente entre corrupción y confianza en las instituciones democráticas. Alejandro Ferreiro Yazigi, apunta que “el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema político democrático” (1999). No es objetivo de esta investigación abordar cómo debe México combatir la corrupción, sin embargo, es necesario mencionar la importancia de la creación de un sistema integral nacional, como sumatoria de las instituciones y prácticas vinculadas con el mantenimiento de la honestidad e integridad de las instituciones gubernamentales y del sector privado (Pope, 2000).

De acuerdo con Pope, los pilares institucionales básicos en la lucha contra la corrupción son:

1. Una legislatura electa que sea el portaestandarte de la lucha contra la corrupción y exija responsabilidad al Ejecutivo
2. Un Ejecutivo que sea ejemplo viviente de integridad
3. Un Poder Judicial independiente
4. El auditor general, que debe actuar en representación de los ciudadanos y que no debe ser nombrado por el partido en el gobierno

5. El ombudsman (defensor del pueblo), libre de interferencias políticas, que reciba e investigue quejas sobre mala administración pública
6. Agencias anticorrupción independientes, especializadas y con recursos y personal suficientes
7. Un servicio público al servicio del público, que sea imparcial, honesto y de carrera
8. El gobierno local, donde los efectos de la corrupción son más visibles para el ciudadano común
9. Medios de comunicación libres e independientes, ya que la disponibilidad de información es un requisito para la creación de un público informado y con el poder tanto de participar significativamente en el debate público como de exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes
10. La sociedad civil, entendida como la suma de organizaciones y redes ubicadas fuera del aparato formal del Estado y que ganan legitimidad por sus acciones no lucrativas en promoción del interés público, entre las cuales se encuentra en lugar destacado la lucha contra la corrupción y la vigilancia sobre el sector público
11. El sector privado corporativo, que tiene un papel especial en el mantenimiento de la integridad nacional de un país y que debe adoptar códigos de conducta que eviten prácticas corruptas; en el manejo de sus propias empresas y en las relaciones de estas con el sector público, y
12. Actores y mecanismos internacionales que faciliten la cooperación internacional en el combate y el castigo a la corrupción (Pope, 2000).

Estos son evidentemente la base de cualquier democracia que aspire a la transparencia y a mantenerse libre de corrupción, sin embargo, que converjan plenamente todos estos, es difícil, y es posible que se necesite ir más allá y reformar la esencia de las instituciones políticas, para que la transparencia y la rendición de cuentas se hagan efectivas en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública.

Para dar una respuesta a nuestra pregunta de investigación, sobre ¿cuál es el

estado de la transparencia y rendición de cuentas en México? Luego de analizar el estado de la transparencia en el país, es posible afirmar que la agenda de transparencia y rendición de cuentas en México presenta señales antípodas de avances y retrocesos en términos del control y la fiscalización de los recursos, el acceso a información de calidad para evaluar las políticas públicas y las herramientas disponibles para controlar la corrupción en el servicio público. En los últimos años la dualidad de nuestro sistema de rendición de cuentas ha quedado expuesta en múltiples espacios públicos, evidenciando los retos que persisten en la construcción de una agenda sólida de transparencia y acceso a la información que fortalezca nuestra naciente democracia.

Es claro que la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia forma parte de una agenda muy importante para la vida democrática del país y es un componente indispensable para fortalecer la vida pública, sobre todo a la luz de los casos más recientes de corrupción, discrecionalidad y abuso de los puestos y presupuestos públicos. En el contexto que vivimos actualmente, la única forma de gestionar correctamente lo público es incorporando los más altos estándares de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, y es indispensable contar con mecanismos que permitan transparentar las cajas negras gubernamentales, establecer controles a la discrecionalidad y excesos de las autoridades y que contribuyan a una mayor participación ciudadana en la resolución de los problemas públicos. La Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, tiene definitivamente ese potencial, solo queda que su implementación se siga al pie de la letra, que no quede solo en el documento, sino que se siga en la acción.

Actualmente, el gobierno mexicano y algunas organizaciones de la sociedad civil, forman parte de un movimiento global mundial a favor de abrir los gobiernos. Hoy en día esta apertura significa un nuevo modelo de relación entre sociedad y gobierno que se caracteriza por la existencia de un dialogo permanente, dinámico y colaborativo entre ambas partes.

Desafortunadamente, en México seguimos enfrentando problemas para acceder a

información básica sobre el ejercicio de los recursos públicos y los procesos de toma de decisión de las autoridades, debido a las concepciones erróneas que subsisten sobre los secretos de estado y las prácticas gubernamentales añejas en el manejo de la información. Así que, aunque efectivamente en México existe una buena legislación en materia de transparencia, también es claro que en el país hay tendencia a incumplir las leyes, por lo que el reto es que todos, gobierno y sociedad adopten actitudes acordes con la transparencia y rendición de cuentas.

Trabajos citados

- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI Editores.
- Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 2(9), 85-100.
- Baltazar, A. y. G. J. P. (2005). *El Instituto de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional*. En: *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: UNAM, (pág. 45).
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 2(18), 265-295. Recuperado el 01 de noviembre de 2015, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-203720110
- Bentham, J. (2010). *Essay on Political Tactics: Containing Six of the Principal Rules Proper to be Observed by a Political Assembly, in the Process of Forming a Decision*. London: Gale Ecco, Print Editions.
- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1988). *Las ideologías y el poder en crisis: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, tercera vía y tercera fuerza*. Barcelona: Ariel.
- Bourdieu, P. (2002). *Questions de Sociologie*. París.
- Canales Vargas, A. (2011). *Transparencia y Rendición de Cuentas en una Democracia Constitucional, de la necesidad de crear un Tribunal Federal de Fiscalización Superior para México*. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Recuperado el 1 de octubre de 2015, de http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/davidalonsocanalesvargas.pdf
- Carbonell, M. (2005). *La Construcción de la Democracia Constitucional*. México: Porrúa.

- Carbonell, M. (2012). *La transparencia como farsa* miguelcarbonell.com.
Recuperado el 5 de noviembre de 2016, de
http://www.miguelcarbonell.com/docencia/La_transparencia_como_farsa.shtml
- Cárdenas, J. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM.
- Carpizo, J., & Villanueva, E. (2001). El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México. En D. Valadés, & R. Gutiérrez Rivas, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III* (págs. 71-102). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrillo Cervantes, Y. M. (1998.) *La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado*. Alegatos, mayo-agosto, Volumen 39, (pág. 331).
- Cordero, O. S. (2003). *La transparencia de los jueces. Algunas notas sobre el acceso a la información pública en el Poder Judicial de la Federación, Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, julio-diciembre, ISSUE 2, (pág. 195).
- Cotino, L. (2012). *La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos*. Propuestas concretas. *P3T, Journal of Public*, 1(2), 27-39. Recuperado el 16 de octubre de 2015, de
<http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3t&page=article&op=view&path%5B%5D=37&path%5B%5D=58>
- Crozier, M., 1964. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dahl, R. (1973). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Dahl, R. (2005). *La democracia*. México: Taurus.

- Dahl, R. & Lindblom, C. (1976). *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Emmerich, G. (2004). *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*. Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, 2(4), 67-90.
- Farías, J. B. (2015). *La nueva Ley General de transparencia*. En: Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias. Guadalajara: ITESO, (pág. 146).
- Ferreiro, A. (1999). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Ponencia presentada en la 9th International Anti-Corruption Conference. Durban, Sudáfrica.
- Fox, J. (2007). *The uncertain relationship between transparency and accountability*. Development in Practice, 17(4), 663-671. Recuperado el 12 de octubre de 2015, de <http://www.jstor.org/stable/25548267>
- Fox, J., & Haight, L. (2007). *Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica*. Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas, 29-64. Recuperado el 07 de octubre de 2015, de <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/Jonathan%20Fox%20y%20Libby%20Haight%20.pdf>
- Gómez López, A. (2007). *Definiciones básicas sobre la transparencia y el acceso a la información pública*. Acceso a la información: Un derecho de avanzada en Jalisco, 9-14. Recuperado el 16 de octubre de 2015, de <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/divulgacion/cuadernillo2007.pdf>
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2005). *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México: IFAI.
- Kant, I. (2002). *Sobre la paz perpetua*. México: Alianza Editorial.
- Kaufmann, D. (2002). *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*. World Bank. Background Paper

- for Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, (págs. 1-24). Beijing. Recuperado el 3 de octubre de 2015, de http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18380/quinghua_paper.pdf
- Levine, D., & Molina, J. (2007). *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*. América Latina Hoy, 17-46.
- López Ayllón, S. (1984). *El derecho a la información*. México: Porrúa.
- López Ayllón, S. (2003). *Comentario a la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión*. Cuestiones Constitucionales, 1ª. ed. (7), (pág. 3).
- Martínez Díaz, M. E. & Heras Gómez, L. (2011). *Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio*. Ciencia Ergo Sum, noviembre-febrero (págs. 297-306).
- Marván, M. (2004). *Transparencia: libros, autores e ideas*. En: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (IFAI).
- Marván, M. (2006). *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México*. En: Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social. México: Porrúa-CIESAS. (págs. 571-600).
- Mendel, T. (2003). *Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente*. Derecho comparado de la Información (1), 41-74. Recuperado el 2 de octubre de 2015, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/1/cnt/cnt3.pdf>
- Moreno, E. C. (2003). *The accountability deficit in Latin America*. En: S. M. y C. Welman, ed. *Democratic accountability in Latin America*. s.l.: Oxford: Oxford University Press, (págs. 79-131).
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Ediciones Cepcom.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5/1, 55–69.

- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del estado de derecho. *Instituciones y Desarrollo*, 43-82.
- O'Donnell, G. (2004). *Notas sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Recuperado el 7 de octubre de 2015, de http://genero.ife.org.mx/docs_informes/06_ElDebateConceptualSobreLaDemocracia.pdf
- Olvera, A., & Isunza Vera, E. (2004). Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, 335-357.
- Pope, J., (2000). *Sourcebook 2000: Confronting Corruption: Elements of a National Integrity System*. Transparency International. Washington, D.C.
- Puente de la Mora, X. (2010). *Reforma al artículo 6º Constitucional que considera el Acceso a la Información como derecho fundamental en México, retos y perspectivas*. Recuperado el 20 de octubre de 2016 de: http://www.alfaredi.org/sites/default/files/articles/files/puente_2.pdf
- Pzerworski, A. (1999). *Para una defensa de la democracia mínima*. En: Minimalist conception of democracy: a defense. s.l.: Democracy's value, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rebolledo, G. S. (2012). *Comentario a la propuesta de reforma constitucional en materia de transparencia aprobada en 2012 por el Senado*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1(138).
- Rivera, J. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Sartori, G., (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

- Sánchez Gayosso, R. (2014). *El IFAI a revisión: transparencia y rendición de cuentas, 2003-2013*. Tesis de maestría FLACSO México. Recuperado el 10 de marzo de 2016 de:
<http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/47>
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia* (núm. 3). Recuperado el 5 de octubre de 2015 de:
<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>
- Schumpeter, J. A., (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper Perennial.
- Smulovitz, C. & Peruzzotti, E., (2000). *Societal Accountability in Latin America*. *Journal of Democracy*, 11(4), pp. 147-158.
- Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI editores.
- Villanueva, E. (2002). *Derecho mexicano de la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*. México: Oxford University Press.
- Villanueva, E. (2015). *Olvidos en la ley de transparencia*. PROCESO, 17 de mayo.

Anexos

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF

(12 de junio al 31 de diciembre de 2003)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1570
2	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	1114
3	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	1061
4	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	779
5	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	696
6	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	694
7	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	685
8	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	636
9	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	528
10	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	490
11	SECRETARÍA DE SALUD	474
12	SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	447
13	PETRÓLEOS MEXICANOS	446
14	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	422
15	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	419
16	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	386
17	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	354
18	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	333
19	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	332
20	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	329

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2004)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	2230
2	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	2068
3	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	1413
4	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	1294
5	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	1138
6	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	1065
7	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	1011
8	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	964
9	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	948
10	SECRETARÍA DE SALUD	858
11	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	849
12	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	784
13	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	751
14	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	740
15	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	651
16	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	636
17	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	630
18	PETRÓLEOS MEXICANOS	589
19	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	584
20	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	552

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2005)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	3825
2	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	2247
3	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	2042
4	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	1823
5	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	1659
6	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	1524
7	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	1406
8	SECRETARÍA DE SALUD	1312
9	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	1297
10	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1291
11	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1142
12	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	1037
13	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	997
14	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	987
15	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	886
16	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	843
17	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	841
18	SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	792
19	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	776
20	PETRÓLEOS MEXICANOS	738

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2006)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	6074
2	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	2500
3	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	2475
4	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	2032
5	SECRETARÍA DE SALUD	1969
6	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	1818
7	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1576
8	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	1508
9	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	1488
10	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	1468
11	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1239
12	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1238
13	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	1155
14	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	1108
15	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1104
16	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	1059
17	PETRÓLEOS MEXICANOS	1059
18	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	990
19	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	987
20	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	970

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2007)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	13276
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	5914
3	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3032
4	SECRETARÍA DE SALUD	3018
5	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	2657
6	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2443
7	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2321
8	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2242
9	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	2050
10	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	2026
11	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1942
12	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	1913
13	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	1771
14	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1661
15	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1660
16	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1564
17	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	1512
18	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1485
19	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	1455
20	PETRÓLEOS MEXICANOS	1437

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2008)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	18170
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	4907
3	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	3461
4	SECRETARÍA DE SALUD	3423
5	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3147
6	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	3071
7	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	2944
8	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2803
9	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	2377
10	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2155
11	PETRÓLEOS MEXICANOS	1914
12	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1887
13	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	1870
14	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	1857
15	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1776
16	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	1705
17	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1697
18	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	1659
19	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1616
20	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1555

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF

(01 enero al 31 de diciembre de 2009)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	22315
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	5398
3	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	4243
4	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3442
5	SECRETARÍA DE SALUD	3393
6	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3277
7	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3267
8	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2589
9	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	2548
10	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2499
11	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS	2065
12	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	2018
13	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1919
14	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	1874
15	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	1835
16	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1828
17	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	1789
18	SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	1740
19	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1728
20	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1595

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2010)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	23739
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	5294
3	SECRETARÍA DE SALUD	3994
4	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	3930
5	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3463
6	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3393
7	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3288
8	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2925
9	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	2467
10	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	2460
11	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	2384
12	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2309
13	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	1996
14	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1989
15	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1893
16	PETRÓLEOS MEXICANOS	1825
17	INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA	1818
18	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1777
19	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS	1720
20	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	1703

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2011)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	28261
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	5085
3	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	4305
4	SECRETARÍA DE SALUD	3994
5	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3398
6	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3254
7	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3200
8	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	3042
9	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2448
10	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	2407
11	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	2156
12	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	2143
13	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	2138
14	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	2004
15	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1984
16	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	1806
17	COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS	1739
18	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1550
19	PETRÓLEOS MEXICANOS	1512
20	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS	1512

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF
(01 enero al 31 de diciembre de 2012)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	34512
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	5378
3	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	4333
4	SECRETARÍA DE SALUD	3941
5	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3146
6	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3113
7	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2815
8	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2774
9	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2544
10	COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	2510
11	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	2161
12	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1954
13	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	1930
14	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1795
15	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	1787
16	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1787
17	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1717
18	PETRÓLEOS MEXICANOS	1703
19	COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS	1671
20	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS	1456

MAYOR NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SEGÚN
DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA APF

(2003 - 2012)

	DEPENDENCIA	No. de solicitudes
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	153516
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	38967
3	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	27565
4	SECRETARÍA DE SALUD	26456
5	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	25037
6	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	24610
7	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	22463
8	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	22082
9	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	18875
10	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (INCLUYE LA ENTONCES SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA)	18522