



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“La toma de decisiones del instituto de transparencia y rendición de cuentas de México: un análisis de los perfiles, aprendizajes y resultados, 2003-2015.”

TESIS
QUE PRESENTA
RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO
MATRICULA: 2143802360

PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES
(LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTOR: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
JURADO: DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
DR. LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA

Iztapalapa, Ciudad de México, 13 de septiembre de 2018

Agradecimientos

Llegar a este momento no fue una tarea sencilla. Implicó una enorme inversión tanto de energía, recursos, dedicación, esfuerzos y tiempo. Me gusta pensar mi vida como un viaje en tren que estoy realizando. Durante todo este trayecto, he podido conocer a personas que han sido acompañantes itinerantes. Algunos de ellos se han bajado antes de tiempo, otros siguen en el camino. Algunos han sido un apoyo y motor para continuar, algunos otros han sido lo contrario. Sin embargo, todos han contribuido de una u otra manera a que haya podido completar este trayecto llamado “estudios profesionales” tanto de Licenciatura, Maestría, y especialmente de Doctorado.

Antes que nada, si debo agradecer, primeramente sería a la vida por permitirme estar aquí y conseguir un logro más. No sé qué depara el camino, pero con gusto continuaré viajando por él.

Mi familia me dio el primer impulso para prepararme. Mi madre fue la principal responsable de ello. Muchas gracias mamá y a toda la familia por su comprensión a las ausencias, el apoyo y cariño.

Los amigos que he conocido durante esta fase son invaluable. De todos he aprendido algo, todos me han impulsado en algún momento y todos han sido un pilar fundamental. De corazón, gracias.

Los logros académicos no se obtienen de forma aislada en el aula, es gracias a los mentores que tenemos frente al pizarrón que podemos aspirar a ser mejores. La Licenciatura me dio grandes profesores, la Maestría me regaló otros tantos más y el Doctorado me trajo una reafirmación de la importancia y vitalidad de ellos. Siempre recordaré con cariño a mi entrañable Dr. Gustavo Emmerich (Q.E.P.D.) orgulloso de ver a su alumno entrar a la Maestría; a mi querida Dra. Laura del Alizal apoyándome en todo momento para que pudiera seguir en la ruta de la formación académica; a mi profesor, director y amigo, el Dr. Alberto Escamilla continuamente compartiendo consejos de vida; a un Dr. Enrique Cuna que siempre tuvo un gesto amable hacia mí; a mi estimable Dr. Luis Daniel Vázquez dándonos nuestra primera sesión de Teoría Política en la Maestría y poniéndonos en *jaque* con las discusiones en clase; a la Dra. Graciela Bensusán siempre orientándome de forma enérgica para no perder el rumbo; al Dr. Mario Torrico que con su alegría hacía más amenas las lecciones; al Dr. Rodrigo Salazar enseñándonos “como Dios manda”; a mi estimado Dr. Francisco Valdés con esa forma tan magnífica de transmitir el conocimiento; y a mis queridos Drs. Melisa Pardo y Claudio Dávila continuamente alentándome para no desfallecer y apoyándome en todo momento. A todas y todos ustedes que estuvieron conmigo durante este tiempo, mi agradecimiento eterno por lo compartido y permitido. Más afortunado no podría ser.

Ahora me toca continuar este viaje, las paradas formativas ya pasaron, veamos qué depara el futuro.

ÍNDICE GENERAL

	Página
Agradecimientos.....	2
Índice general de contenidos.....	3
Índice de cuadros, figuras y gráficos.....	6
Introducción General.....	10
Contexto en que surge el Instituto de transparencia en México.....	11
Planteamiento del Problema.....	15
Objetivo, pregunta de investigación, hipótesis.....	18
Diseño Metodológico.....	20

Capítulo 1.

Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información: los órganos garantes.....	34
1.1 La idea de la rendición de cuentas en la literatura.....	36
1.2 Lo público de la transparencia.....	42
1.3 El acceso a la información pública, el estado actual del derecho.....	48
1.4 Origen y desarrollo de los órganos autónomos en el mundo.....	52
1.4.1 Concepciones y funciones.....	55
1.5 El estado de los marcos de responsabilidad gubernamental y los órganos garantes en las democracias de América Latina.....	58
1.5.1 Garantías constitucionales y marcos legales de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en América Latina: la responsabilidad gubernamental.....	63
1.5.2 Responsabilidad gubernamental en América Latina de manera comparada.....	67
Conclusiones del capítulo.....	73

Capítulo 2.

Marco legal de la transparencia y la rendición de cuentas en México: leyes y reformas constitucionales.....	75
2.1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002.	78

2.1.1 Obligación del ejecutivo federal a transparentar sus acciones.....	79
2.1.2 Sujetos obligados en la ley.....	81
2.1.3 Acceso a la información como herramienta.....	82
2.1.4 Tipos de transparencia y excepciones de transparencia en la ley.....	85
2.1.5 La creación de un órgano garante autónomo.....	88
2.2 Primera reforma constitucional en materia de acceso a la información: la incorporación del derecho humano al marco legal mexicano.....	92
2.2.1 Acceso a la información: de herramienta fundamental a derecho humano constitucionalizado.....	93
2.2.2 Máxima publicidad en la información gubernamental.....	98
2.3 Límites del derecho de acceso a la información: reforma constitucional y secundaria de 2009.....	99
2.3.1 Protección a datos personales como derecho humano.....	101
2.3.2 Ley Federal de Protección a Datos Personales de Particulares.....	103
2.3.3 Nuevas funciones del órgano garante.....	105
2.4 Reforma y ley de 2014: Acceso a la información y rendición de cuentas.....	107
2.4.1 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las nuevas disposiciones.....	111
2.4.2 Ampliación de sujetos obligados.....	112
2.4.3 El nuevo órgano constitucional autónomo.....	116
2.4.4 Rendición de cuentas y sanciones	119
2.5 Comparación de la normatividad mexicana.....	123
Conclusiones del capítulo.....	131

Capítulo 3.

Composición en el pleno del IFAI/INAI, 2003-2015.....	134
3.1 Desempeño institucional a prueba.....	139
3.1.1 La institución garante del secretismo.....	140
3.1.2 Transparencia, los claro-oscuros del fenómeno.....	144
3.1.3 Rendición de cuentas limitada.....	147
3.2 Los cambios en el pleno del Instituto.....	150
3.2.1 Diversos momentos del órgano garante: ocho tipos de instituto diferentes.....	151

3.2.2 Composición del Instituto por trayectoria laboral.....	155
3.2.3 Vaivenes entre la apertura y cierre de la información.....	159
3.2.4 Rendición de cuentas y votaciones resolutivas en cada instituto.....	167
3.3 Incidencia del perfil del Instituto en la transparencia y rendición de cuentas.....	172
3.3.1 Tipo de Instituto vs Transparencia.....	174
3.3.2 Tipo de Instituto vs Rendición de Cuentas.....	175
Conclusiones del capítulo.....	178

Capítulo 4.

Comportamiento del aprendizaje institucional del órgano garante en México a lo largo de 13 años.....	181
4.1 El aprendizaje del Instituto durante sus primeros 13 años de vida.....	187
4.1.1 Variación anual del aprendizaje.....	188
4.1.2 Variaciones por sexenio.....	195
4.1.2.1 El aprendizaje en los tres últimos años de gobierno.....	195
4.1.2.2 Variación del aprendizaje al inicio del sexenio.....	198
4.2 Variación en el aprendizaje por tipo de Instituto.....	202
4.3 El efecto aprendizaje en los comisionados.....	210
4.3.1 Aprendizaje institucional por comisionado.....	215
Conclusiones del capítulo.....	219

Capítulo 5.

Incidencia de factores en el desempeño del órgano garante mexicano.....	222
5.1 Factores relacionados al desempeño el instituto de transparencia y rendición de cuentas: ¿internos o externos?.....	224
5.2 Modelos de relación: ¿qué factores influyen en la transparencia y rendición de cuentas del IFAI/INAI?.....	227
5.2.1 Modelos de correlación bivariada por año.....	228
5.2.2 Relaciones bivariadas: tipo de instituto como control a los factores externos e internos.....	233
5.3 Modelos de relación. Factores internos y su nivel de relación con la transparencia y rendición de cuentas.....	239

5.3.1 Modelos de correlación bivariada por año para los factores internos.....	239
5.3.2 Modelo de correlación bivariada para los factores internos por configuración institucional.....	243
5.3.2.1 Modelo de correlación bivariada para los factores internos por configuración institucional sin el Instituto 8.....	243
5.3.2.2 Modelo de correlación bivariada para los factores internos por configuración institucional sin el Instituto 4 y 8.....	246
Conclusiones del capítulo.....	249
Conclusiones Generales.....	253
Bibliografía.....	261
Anexo.....	271

Índice de cuadros, figuras y gráficos

Cuadro I. El IFAI/INAI en números.....	17
Cuadro II. Tipo de Instituto y duración.....	24
Cuadro III. Operacionalización de variables.....	27
Cuadro IV. Cantidad de recursos por año.....	28
Cuadro V. Criterios.....	29
Cuadro VI. Ejemplo de conformación base del Instituto.....	30
Cuadro 1. Debates sobre rendición de cuentas.....	39
Cuadro 2. Dimensiones de la rendición de cuentas.....	41
Cuadro 3. Tipos de transparencia.....	47
Cuadro 4. Comportamiento de la democracia en la región.....	59
Cuadro 5. La democracia como forma de gobierno y su apoyo en la región.....	61
Cuadro 6. Avance de los mecanismos de responsabilidad gubernamental en AL.....	64
Cuadro 7. Índice de mecanismos de responsabilidad gubernamental.....	66
Cuadro 8. Transparencia en AL.....	69
Cuadro 9. Órganos garantes y autonomía.....	70
Cuadro 10. Puntos relevantes de la LFTAIPG 2002.....	79
Cuadro 11. Facultades del IFAI, 2002.....	91

Cuadro 12. Reforma de 2007.....	93
Cuadro 13. Reforma constitucional de 2009.....	101
Cuadro 14. Facultades del IFAI, 2010.....	107
Cuadro 15. Corrupción en México por año desde 2003.....	108
Cuadro 16. Combate a la corrupción en México.....	109
Cuadro 17. Aspectos de la reforma y ley de 2014.....	110
Cuadro 18. Facultades del INAI, 2014.....	117
Cuadro 19. Criterios para una ley de transparencia.....	124
Cuadro 20. Indicadores en las leyes de transparencia y rendición de cuentas.....	127
Cuadro 21. Conversión de los indicadores en las leyes de transparencia y rendición de cuentas.....	129
Cuadro 22. Avance de las leyes de transparencia y rendición de cuentas.....	130
Cuadro 23. Criterios que aplica el Instituto para resolver un recurso de revisión.....	141
Cuadro 24. Las configuraciones de Instituto en trece años.....	154
Cuadro 25. Tipo de Instituto por trayectoria laboral.....	156
Cuadro 26. Significado de las partes de un recurso de revisión.....	183
Cuadro 27. Estructura y relación de los recursos de revisión.....	184
Cuadro 28. Comisionados del Instituto, 2003-2015.....	187
Cuadro 29. Modelos de correlación bivariada por año para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.....	229
Cuadro 30. Modelos de correlación bivariada por configuración institucional para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.....	234
Cuadro 31. Modelo de correlación bivariada por año para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.....	239
Cuadro 32. Modelo de correlación bivariada por configuración institucional para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.....	243
Cuadro 33. Modelo de correlación bivariada por configuración institucional para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.....	246
Figura I. Relación de variables.....	27
Figura 1. Relación democracia y apoyo en América Latina, 2015.....	63
Figura 2. Procedimiento de garantía del acceso a la información en la ley.....	84
Gráfico 1. Relación de variables independientes con la rendición de cuentas.....	68
Gráfico 2. Relación apoyo a la democracia y transparencia/rendición de cuentas.....	68

Gráfico 3. Relación entre Mecanismos de responsabilidad y percepción de transparencia en AL.....	71
Gráfico 4. Relación entre Percepción de transparencia y Apoyo a la democracia en AL.	71
Gráfico 5. Relación entre Órgano Garante y Apoyo a la democracia en AL.....	72
Gráfico 6. Relación entre Órgano Garante y Percepción de la transparencia en AL.....	73
Gráfico 7. Resoluciones del Instituto, 2003-2015.....	143
Gráfico 8. Sentido de los recursos de revisión.....	144
Gráfico 9. Tres últimos años de sexenio.....	145
Gráfico 10. Tres primeros años de sexenio.....	146
Gráfico 11. Rendición de cuentas durante el periodo 2003-2015.....	149
Gráfico 12. Rendición de cuentas desagregado.....	149
Gráfico 13. Perfil laboral de los comisionados.....	158
Gráfico 14. Información sin aplicar los criterios de clasificación.....	160
Gráfico 15. Resoluciones por tipo de Instituto.....	160
Gráfico 16. Heterogeneidad de perfiles con mayor presencia de académicos.....	161
Gráfico 17. Dualidad de perfiles con mayor tendencia al sector académico.....	162
Gráfico 18. Perfiles duales con mayor crecimiento del sector público.....	162
Gráfico 19. Mixtura de perfiles con mayor inclinación por el sector público.....	163
Gráfico 20. Predominio del sector público.....	163
Gráfico 21. Predominio del sector público en órganos de transparencia.....	164
Gráfico 22. Productividad según el tipo de Instituto.....	166
Gráfico 23. Rendición de cuentas por Instituto.....	168
Gráfico 24. Rendición de cuentas generada por comisionado.....	169
Gráfico 25. Forma de votar por Instituto.....	171
Gráfico 26. Institutos por perfil laboral.....	173
Gráfico 27. Relación perfil de instituto y transparencia/opacidad.....	174
Gráfico 28. Relación perfil de instituto y rendición de cuentas.....	176
Gráfico 29. Relación perfil de instituto y cumplimiento.....	177
Gráfico 30. Extensión documental por año.....	189
Gráfico 31. Evolución anual en el tratamiento de los recursos de revisión.....	190
Gráfico 32. Variación anual del tratamiento de los recursos de revisión.....	191
Gráfico 33. Indicadores de aprendizaje por año.....	193

Gráfico 34. Aprendizaje Institucional por año.....	194
Gráfico 35. Tratamiento de los recursos de revisión durante los tres primeros años del sexenio.....	196
Gráfico 36. Comparativo dos últimos años de los gobiernos panistas (2000-2012).....	197
Gráfico 37. Tratamiento de los recursos de revisión durante los tres procrees años del sexenio.....	200
Gráfico 38. Comparativo tres primeros años de cada sexenio.....	201
Gráfico 39. Variación en el tratamiento de los recursos de revisión por Instituto.....	204
Gráfico 40. Indicadores de aprendizaje por Instituto.....	205
Gráfico 41. Aprendizaje por Instituto.....	207
Gráfico 42. Aprendizaje Institucional por Perfil de Instituto.....	209
Gráfico 43. Tratamiento de los recursos de revisión por comisionado.....	213
Gráfico 44. Relación de indicadores de aprendizaje por comisionado.....	214
Gráfico 45. Índice de Aprendizaje por comisionado.....	216
Gráfico 46. Aprendizaje Institucional por Perfil de Comisionado.....	218
Gráfico 47. Relación de variables dependientes e independientes por año.....	230
Gráfico 48. Relación de variables dependientes e independientes por instituto.....	231
Gráfico 49. Relación de variables independientes con la transparencia.....	235
Gráfico 50. Relación de variables independientes con la rendición de cuentas.....	237
Gráfico 51. Relación del aprendizaje con las variables dependientes.....	240
Gráfico 52. Relación perfil del instituto con las variables dependientes.....	241
Gráfico 53. Perfil del instituto vs variables dependientes sin el instituto 8.....	244
Gráfico 54. Perfil del Instituto vs variables dependientes sin el instituto 4 y 8.....	248

Introducción General

Desde hace más de una década en México se vive en una democracia plena que ha permitido la construcción de instituciones políticas fuertes capaces de sostener y legitimar el sistema político. Esta democracia no puede entenderse sin el acceso oportuno por parte de los ciudadanos a la información que generan sus autoridades, específicamente, el gobierno federal. El papel del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) ha sido el de un actor clave en este sentido ya que en él, y en los comisionados que lo integran, recae la responsabilidad de abrir o cerrar la información a partir de las resoluciones de los recursos de revisión que promueven los ciudadanos inconformes ante una negativa de las dependencias. No obstante, los legisladores que en el año 2002 aprobaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) le dieron una tarea más al Instituto que se creaba a partir de esta norma legal: llevar a cabo la rendición de cuentas de los sujetos obligados a la transparencia.

En un corto periodo de tiempo de apenas 13 años, las resoluciones que ha emitido el IFAI y el ahora INAI han ido en el sentido de transparentar poca información lo cual termina privilegiando a las dependencias del gobierno federal y no a los ciudadanos. A su vez, la rendición de cuentas en este lapso tampoco se ha logrado consolidar presentando escenarios en los últimos años de desacato a las resoluciones por parte de los sujetos obligados. El principal hallazgo que surge de este estudio da cuenta de los factores que permiten o impiden el acceso a la información y la rendición de cuentas en manos del Instituto de transparencia del país.

En esta investigación se analizarán las causas de la toma de decisiones del IFAI/INAI para lograr que sus dos objetivos planteados se cumplan: la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello se buscarán las causas que impiden que ambos principios, característicos de sistemas democráticos, se cumplan y se estudiarán las resoluciones que ha emitido el Instituto sobre los recursos de revisión ya que entre más resoluciones de recursos que reviertan la decisión de las dependencias y su acatamiento de estas decisiones, mayor será la eficacia del Instituto en materia de transparencia. De esta manera se estará estudiando una de las áreas menos trabajadas hasta el momento: la forma en que adoptó sus decisiones el IFAI y cómo el Pleno del ahora INAI.

Contexto en que surge el Instituto de transparencia en México

El escenario de cambio político en México data de más de cuatro décadas atrás. Los cambios políticos suscitados hasta antes del nuevo siglo estaban orientados a la construcción de la democracia mexicana a través de la creación de instituciones, la construcción de reglas claras y precisas que permitieran la competencia electoral, y de la garantía del sufragio. Este camino recorrido desde 1977 hasta 1996 llevó a que la democracia procedimental se estableciera paulatinamente en México hasta lograr la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000.

En los últimos años, nuestra democracia ha vivido bajo un estado de certidumbre electoral debido al fortalecimiento que presentó su sistema de elecciones el cual garantiza su competitividad en la contienda política y la transparencia en los resultados. En este sentido, la fortaleza que presenta se debe en gran medida al cambio institucional que introdujo el funcionamiento del Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral).

Sin embargo, la construcción de una democracia procedimental en México no ha sido suficiente. Durante los más de 17 años que llevamos como país democrático los retos que se han presentado han sido enormes y han generado debates intensos sobre la resolución de los mismos. El debate en México se ha centrado en ¿cómo hacer para que funcionen de manera adecuada las diversas instituciones existentes y las creadas en este entorno democrático? Esta interrogante planteada por el mundo académico y por aquellos interesados en hacer funcional a la democracia ha surgido ya que la legitimidad tanto del gobierno como de las instituciones del Estado se encuentra severamente cuestionada. La respuesta que se ha encontrado ha sido a través de la transparencia y la rendición de cuentas como un mecanismo vinculatorio entre los agentes y los principales.

Desde el año 2002 que se crea una ley en materia de transparencia hasta el presente año (2018), el debate en torno a la transparencia de la información pública y la rendición de cuentas se han posicionado como asuntos de interés público. Adicionalmente a querer hacer funcionales a las instituciones del Estado y los gobiernos a través de una mayor vinculación con los ciudadanos, podemos considerar como principal razón de peso que los dos temas se han configurado como el siguiente paso en el proceso de consolidación democrática del país, ya que después de los primeros veinte años (1977-1996) de cambios políticos en México lo que sigue es consolidar al ciudadano no como un votante, sino como un participante activo e informado *en y de* la toma de las decisiones

colectivas, lo cual implicaría que estaría en condiciones de vigilar la actuación de los servidores públicos.

En este sentido, el sufragio es un medio de interacción entre los ciudadanos y los representantes, pero este no se agota en ese único momento, más bien, adquiere vital relevancia cuando se le considera como un instrumento que permitirá establecer relaciones más amplias entre ambas partes. Empezando a considerar a la democracia desde una visión que vaya más allá de las elecciones, el *“esquema democrático presupone que la interacción entre los mandantes y los mandatarios es más extensa y compleja, por eso los primeros deben aprender que el paso siguiente a la realización de elecciones democráticas consiste en ejercer su derecho a exigir cuentas, mientras que los segundos deben asumir, como algo consustancial a sus responsabilidades públicas, que están obligados a rendirlas”*¹.

De lo que se trata es de un proceso que busca regresar el empoderamiento a los ciudadanos por la vía de la rendición de cuentas. Es decir, la transparencia-rendición de cuentas se convierten en una fórmula que contribuye a que las personas recuperen sus potestades originales frente al gobierno y, particularmente, para participar en la aplicación de los esquemas de control sobre los actos que realizan los servidores en su desempeño como parte de las instituciones públicas.

Siguiendo esta línea, John Ackerman e Irma Sandoval llegaron a sostener que el desarrollo de elecciones libres es un factor fundamental pero no suficiente para asegurar el ejercicio permanente de rendición de cuentas por parte del gobierno². Es por esta razón que en la última década más de 60 países en el mundo se han sumado a la ola de la transparencia buscando corregir el déficit en la rendición de cuentas.

La manera en que México continuó este camino de consolidación democrática a través de incorporación a esta oleada de transparencia y rendición de cuentas fue implementando una ley en materia de transparencia y creando un órgano que se encargara de velar por el cumplimiento de la misma y que fuese garante del derecho de acceso a la información. Si se llegó a implementar este par de medidas fue gracias a la presión de diversos sectores de la sociedad, especialmente académicos y periodistas, que impulsaron la idea de contar con una ley de acceso a la información y en este sentido, fomentar la transparencia en las acciones del gobierno. Fue en el año de 2002

¹ Baños Martínez, Marco Antonio, *Transparencia y acceso a la Información pública en México: estudio comparado sobre su diseño e implementación*, Tesis de maestría no publicada, México, FLACSO México, 2007, P. 4

² Ackerman, John, y Sandoval, Irma E, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, Cuadernos de transparencia, núm. 7, 2008

cuando se logró consolidar la creación de una norma que establecía el libre acceso a la información gubernamental y la transparencia de la misma promulgándose la LFTAIPG.

Sin embargo, la existencia de una ley no implicaba el alcance del objetivo perseguido, por ello es que se decidió que en esa ley se crease un órgano garante. Esta ley normó la creación de un Instituto que sería el encargado de velar por el cumplimiento de las políticas de acceso a la información que permitan una transparencia en las acciones gubernamentales, el ejercicio de los recursos y demás actividades que contengan un sentido público y de acceso ciudadano³. En el año 2003 empieza a funcionar el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁴ (IFAI) considerado como uno más dentro del abanico de órganos autónomos del Estado que aparecen como defensores de derechos políticos o sociales de los ciudadanos (Ackerman, 2008).

En 2014 el IFAI sufrió una transformación de vital importancia para el desarrollo tanto de la institución como de la vida política y social de este país: adquirió su autonomía constitucional. Este reconocimiento en la Constitución lo llevó a convertirse en el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) centralizando las funciones que la ley le daba desde 2002 a nivel nacional, ampliando su abanico de atribuciones y facultándolo para poder llevar a cabo acciones punitivas contra los actos de desacato de la ley por parte de los sujetos obligados.

El Instituto que se creó como órgano autónomo tuvo en su origen un gran reto: la credibilidad de sus acciones para conseguir la legitimidad y permanencia que cualquier organismo de esta naturaleza debería tener. Con el surgimiento de un nuevo derecho como lo fue el acceso a la información, el Instituto se constituyó como un intermediario entre los ciudadanos comunes y el gobierno. Es decir, ante diversos actos de las instituciones que busquen vulnerar y pasar por encima de este derecho de los ciudadanos, el Instituto sería el árbitro en esta disputa. El espíritu del Instituto y esencia de la ley fue que al momento de garantizar el acceso a la información y la transparencia se estaría constituyendo como un órgano a través del cual los ciudadanos le podían pedir información al gobierno y a su vez lo estarían poniendo en un estado de rendición de cuentas permanente.

Para que un órgano autónomo como el Instituto demuestre su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, debe caracterizar su actuación por medio de la autonomía, la cual deberá estar sustentada

³ Flores Llanos, Ulises, *El derecho a la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, México, FLACSO México, 2006.

⁴ En 2009 cambia de nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

en actos legítimos, legales y una actitud pro-activa que lleve a la defensa de la ley en que se sustentan, la defensa del interés público-ciudadano⁵. El caso más notorio y exitoso en México de un órgano autónomo fue el IFE el cual, según uno de sus expresidentes, sufrió un *proceso de ciudadanización*⁶ y profesionalización de los servidores públicos lo que desembocó en lograr consolidar el prestigio que ha tenido⁷. Según Woldenberg al vincular a los ciudadanos en el manejo de las elecciones, organizar un servicio profesional electoral y promover una cultura ciudadana y mantener una presencia activa en los diversos ámbitos de su competencia, hicieron que el Instituto lograra conseguir la credibilidad que necesitaba y con ello la confianza y legitimidad en sus actos. El INAI no puede quedar exento de esta tarea. La conformación del Instituto como defensor de la transparencia y el acceso a la información, así como promotor de la rendición de cuentas de todos los sujetos obligados por la ley lo llevan a convertirse en una de las instituciones de reciente creación que está en condiciones de abonar a la calidad de la democracia en México.

Vale la pena preguntarnos ¿Qué entendemos por transparencia? Los trabajos notables sobre transparencia como los desarrollados por Andreas Schedler han establecido que ser transparente implica ver a través de las cosas, es decir, la posibilidad de ver cuando hay barreras⁸. Aterrizando esta idea al plano gubernamental y de uso de recursos públicos emanados de los ciudadanos, la transparencia adquiere vital importancia ya que la podemos considerar como una facultad para poder ver a través de las barreras que cualquier poder del Estado ha establecido. Entonces no es de extrañar que “en la medida en que las organizaciones e instituciones de gobierno hacen transparentes sus actividades, esta facultad se posibilita y amplía en muchas dimensiones”⁹.

Y siguiendo esta lógica igual es importante preguntar ¿Qué es la rendición de cuentas? la rendición de cuentas es una actividad que transparenta las acciones gubernamentales; el mantener informado a los individuos y actores sociales y/o políticos interesados en los procesos de gobierno implica una política de transparencia y facilitación del acceso a las actividades y escrutinio públicos. Guillermo O'Donnell explica que podemos entender la rendición de cuentas como un instrumento de los ciudadanos para servir de contrapeso a los poderes políticos¹⁰. Los sistemas de reglas que redefinen la rendición de cuentas favorecen la posibilidad de que los ciudadanos fiscalicen las actividades

⁵ Ackerman, John, *Organismos Autónomos y democracia. El caso mexicano*, México, Siglo XXI-III, 2007.

⁶ Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Editorial Cal y Arena, 2001.

⁷ Flores Llanos, Ulises, *El derecho a la información... op. cit*

⁸ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2004.

⁹ Flores Llanos, Ulises, *El derecho a la información... op. cit., p. 9*

¹⁰ O'Donnell, Guillermo, Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza. *Revista española de Ciencia Política*, 11, 2004, (7-31).

gubernamentales, para observar la eficacia de sus decisiones y mantener una vigilancia sobre posibles desviaciones que puedan devenir en irregularidades¹¹.

En México ambos temas se conjuntaron y se plasmaron en normas e instituciones que sirvieran como vigilantes de los mismos. No podemos negar que el ejercicio de la transparencia en los gobiernos ahora implica mayor publicidad y la posibilidad de una mayor vigilancia, sin embargo existen algunos problemas presentes que han entorpecido el proceso de transparencia y rendición de cuentas tanto del gobierno federal, los poderes legislativo y judicial así como demás entidades con poder y que ejercen recursos públicos. El instituto encargado del cumplimiento de la ley de transparencia, el INAI, durante sus primeros 13 años de funcionamiento ha presentado algunos problemas que le han impedido alcanzar el nivel deseado en su toma de decisiones.

Planteamiento del Problema

En esta Tesis se manejará exclusivamente el tema del acceso a la información pública gubernamental a nivel federal y los organismos pro rendición de cuentas, por lo que se analizará el caso concreto del Instituto Federal/Nacional de Acceso a la Información Pública (y Protección de Datos Personales). Lo que interesa ver es qué aspectos pueden estar afectando el funcionamiento del Instituto al momento de resolver sobre los recursos de revisión que llegan a él. El Instituto es un órgano autónomo que funciona como vínculo entre los agentes de la sociedad y las organizaciones de los diversos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sindicatos, universidades, etc. Sus funciones básicas se encuentran establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 y en la Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (LNTAIPG) de 2014 que en resumen podemos señalar como: garantizar el acceso a la información de manera universal (art. 1); favorecer el principio de publicidad y la protección a datos personales (art. 6); vigilar el correcto cumplimiento del régimen de excepción, en torno a la información clasificada como reservada y confidencial (arts. 13 y 14).

El Instituto resuelve sobre la negativa de información de una serie de sujetos obligados por la ley. Los sujetos que deben proporcionar información son todas las dependencias del poder ejecutivo federal, el poder judicial, el poder legislativo, los órganos constitucionales autónomos, sindicatos, partidos y en general cualquier entidad que ejerza recursos públicos.

¹¹ Flores Llanos, Ulises, *El derecho a la información...* p. 10.

En realidad el Instituto no interviene de manera directa en todo el proceso de transparencia y acceso a la información. Es decir, en la elaboración de solicitudes de acceso a la información por parte de los particulares, y en la respuesta de las dependencias no tiene injerencia tampoco. El papel del Instituto se vuelve relevante cuando a una de estas solicitudes se le da una respuesta negativa; el solicitante puede apelar la decisión de la dependencia mediante un recurso de revisión que es interpuesto por parte. Es así como el IFAI/INAI adquiere relevancia ya que recibe el papel de árbitro en este conflicto. El pleno del Instituto durante estos 13 años de estudio ha estado conformado hasta 2014 por cinco comisionados quienes eran los responsables de resolver sobre los casos de negativa de información; a partir de 2014 se conforma por siete comisionados. Según lo que la Ley en materia de transparencia señala, el pleno del Instituto tiene entre sus principales facultades la de *revertir la decisión de la autoridad sobre el acceso a la información*.

Entre los objetivos de la ley y el mismo reglamento interno del Instituto se encuentran como prioridades: la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Si el INAI al momento de resolver un recurso de revisión lo hace a favor de quien lo promueve, en realidad podemos pensar que está resolviendo a favor de la transparencia. Caso contrario resultaría de una resolución que confirmase la decisión de la dependencia, se puede suponer que su acción está orientada a cerrar la información.

En cuanto a la rendición de cuentas (que el INAI tiene como meta) lo que se estará entendiendo es el acatamiento de las resoluciones del Instituto por parte de las dependencias. En realidad lo que llegaría a ser un acto de transparentar la información, pero ahora bajo una instrucción directa del INAI, termina siendo (según la ley y el reglamento del Instituto) un acto de rendición de cuentas.

El problema fundamental de esta investigación radica en el hecho de que las resoluciones del INAI han ido en detrimento de la transparencia debido al sentido de las decisiones tomadas por el Pleno. A pesar de que los comisionados deciden de manera unánime en el pleno (aunque su reglamento indica que puede ser por mayoría) la interpretación que hace un comisionado sobre un recurso y sobre la ley para resolverlo se lleva acabo de manera discrecional aún y cuando lo que debe primar es el principio de máxima publicidad. Sobre este aspecto vale la pena dejar en claro que los comisionados poseen una gran discrecionalidad para interpretar el sentido de la ley y para proceder ante las controversias que plantean las solicitudes de información y las respuestas otorgadas por la dependencia.

Así, es que se vuelve crucial conocer por qué las decisiones del Instituto se han dado de manera contraria a lo que el sentido común llevaría a suponer. Las explicaciones de esta forma de decidir por parte del INAI se pueden encontrar en causas diversas que van desde índole interno o domestico, hasta factores externos o ambientales que pueden estar afectando su proceder. En este sentido, lo importante es determinar si son factores internos o externos y de éstos, qué es específicamente lo que ha llevado a que se den escenarios variantes durante sus primeros 13 años de vida.

Esta investigación aportará conocimientos relevantes sobre el funcionamiento del INAI en su forma de decidir sobre los casos que ha podido conocer y que ha estado facultado para orientar su decisión en un sentido u otro.

Un primer acercamiento a los datos del Instituto permiten ver un contraste entre el número de solicitudes con el número de recursos de revisión que llegan al Pleno (Cuadro I): lo que encontramos son proporciones de recursos de revisión con respecto a las solicitudes que han bajado en los últimos años, pero que en términos absolutos representan un aumento tanto de solicitudes como de recursos de revisión.

Cuadro I. El IFAI/INAI en números.

Año	Número de solicitudes	Número de recursos de revisión registrados en los informes anuales	Número de recursos registrados en el sistema del Instituto	% de recursos sobre solicitudes
2003	24 097	583	635	2.6
2004	37 732	1293	1429	3.8
2005	50 127	2391	2640	5.3
2006	60 213	3099	4558	7.6
2007	94 723	4201	5274	5.6
2008	105 250	5287	6053	5.8
2009	117 597	5172	6038	5.1
2010	122 138	7282	8160	6.7
2011	123 293	5177	6185	5.0
2012	131 154	4821	4684	3.6
2013	109352	6038	5905	5.4
2014	114727	5625	5582	4.9
2015	120813	6914	6828	5.7

Total	1211216	57883	63971	5.3
-------	---------	-------	-------	-----

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos informes anuales del INAI.

Es así como podemos mencionar que existen mayor número de solicitudes en cada año, de hecho, el crecimiento es considerable, por lo que se puede suponer que en términos administrativos esto podría provocar dos cosas: primero, una carga considerable de trabajo adicional para la búsqueda y otorgamiento de la información por parte de las dependencias; y segundo, un rebase en las capacidades del Instituto debido al incremento de solicitudes, manejo de tiempos para investigación y dictamen sobre el acceso a la información lo cual puede desembocar en resoluciones *express* o sin análisis de fondo.

Una de las cuestiones cruciales para que un órgano autónomo logre consolidarse como una institución eficaz en el cumplimiento de sus objetivos es garantizar su autonomía de decisión y consolidar su desarrollo político. Después de 13 años de existencia del Instituto debería ser sencillo visualizar su avance en materia de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo podemos observar en el cumplimiento de sus funciones los alcances del ejercicio de sus facultades para lograr su consolidación en estos años.

Objetivo, pregunta de investigación, hipótesis.

De esta forma podemos desprender que el objetivo principal de esta Tesis será hallar las causas que pueden estar incidiendo en la capacidad de toma de decisiones y cómo es que han impactado éstas en la apertura de la información y en una rendición de cuentas limitada. Este objetivo se busca cumplir en cada uno de los capítulos de la investigación a partir del desarrollo de un diseño coherente y de técnicas de análisis de datos rigurosas que permitan el grado de científicidad requerido.

Para esta investigación se ha planteado una serie de interrogantes que habrá de responderse de manera puntual durante toda la investigación. La pregunta central de esta investigación es ¿Por qué las decisiones del instituto de transparencia en México han tendido hacia el cierre y restricción de la información, así como hacia una rendición de cuentas limitada por parte de las autoridades durante el periodo 2003-2015? Esta pregunta plantea la necesidad de conocer las causas que podrían estar incidiendo en las decisiones del Instituto de transparencia mexicano y que orientan el sentido tanto de la información en el país como de la rendición de cuentas.

Aunque la pregunta de investigación es cerrada a una institución, espacio y tiempo específicos, su aplicación es válida para el estudio de este tipo de instituciones de cualquier otra parte del mundo que tengan diseños legales similares o para mismas instituciones de transparencia a nivel local en el territorio mexicano.

A pesar de tener esta directriz clara, podemos desprender cinco preguntas secundarias que se habrán de responder en cada apartado de la investigación. La primera de ellas está pensada en la forma en que surgen y se le da contenido a la idea de órganos autónomos y sus principales tareas en materia de responsabilidad gubernamental. La segunda interrogante se orienta a la forma en que se ha dado el desarrollo normativo en el país a partir de las diversas modificaciones legales y constitucionales que se han presentado de manera constante desde la entrada en vigor de la primera ley de transparencia en el año 2002. La tercera pregunta secundaria de esta investigación buscará responder a la forma en que influye la conformación del Pleno del Instituto en sus principales objetivos que son la promoción de la transparencia y rendición de cuentas. La cuarta interrogante de esta investigación se refiere a cuál ha sido el aprendizaje institucional del órgano garante y de los comisionados del Instituto. Por último, la quinta interrogante se refiere concretamente a los factores ambientales o intrínsecos del Instituto que se encuentran relacionados con los resultados arrojados por el órgano garante en México durante el periodo de análisis; esta pregunta está relacionada con el apartado empírico de la investigación y es un acercamiento relacionado a las posibles causas en la toma de decisiones en diseños institucionales de esta naturaleza.

Mientras que la hipótesis que guiará este trabajo será: El Instituto de transparencia mexicano ha orientado sus decisiones hacia el cierre de información debido a factores de carácter interno como son la composición de su máximo órgano de toma de decisiones (que es el Pleno) a través de los diversos perfiles de cada integrante que ha tenido el IFAI/INAI después de una constante rotación de sus miembros, y debido al aprendizaje que han presentado los comisionados durante los primeros 13 años de análisis. Ambos factores inciden en la orientación de la información que puede verter el Instituto al momento de decidir sobre un caso, afectando de forma directa tanto a la transparencia como a la rendición de cuentas que han sido los dos objetivos principales del IFAI y ahora del INAI.

La pregunta principal y el argumento central de la investigación serán la guía de la Tesis en su conjunto que se buscará responder y corroborar en cada uno de los apartados de la presente Tesis según corresponda.

Diseño Metodológico

Algunos conceptos claves, variables, dimensiones e indicadores.

Esta investigación pretende ser un estudio de caso de una institución relativamente nueva en nuestro país y que resulta ser garantista de dos derechos fundamentales: el acceso a la información y la protección de datos personales. En el entendido que el acceso a la información conlleva a una transparencia y ésta a una eventual rendición de cuentas, para esta investigación se ha decidido optar por hacer el análisis de lo que será un área de acción importante del Instituto como lo es la transparencia y la rendición de cuentas, dejando de lado lo que es la protección a datos personales.

Para poder responder a la pregunta general y particulares, así como para llegar al objetivo planteado se presenta una investigación de corte cuantitativo a través del uso de la inferencia estadística como lo es la modelación y explicación de variables basada en datos duros que presenta el Instituto durante 13 años de trabajos ininterrumpidos y que obran en sus registros oficiales. La forma en que se procesará dicha información irá en dos vertientes: primero se determina cuáles son las causas generales que han incidido en la transparencia y rendición de cuentas del Instituto durante estos 13 años y en segundo lugar se analizan a detalle cada una de esas causas para tratar de encontrar el problema real que esa variable presenta.

Para la primera parte se lleva a cabo una modelación correlacional de las posibles causas pensadas de forma dicotómica: factores externos y factores internos al instituto. Se opta por este tipo de modelos estadísticos y no por modelos factoriales y causísticos como regresiones lineales, multitudinales o de tipo panel debido a que el estudio se lleva a cabo a través de configuraciones de las variables en números determinados como pequeños. Es decir, es una investigación de n pequeña que estrictamente hablando impide la generalización de hallazgos en modelos factoriales determinantes. Sin embargo, modelos correlacionales no encuentran problema con n pequeña y permiten dar el primer paso para una investigación futura que corra en la misma línea.

Para cada caso se consideran fuentes e indicadores distintos ya que ambos obedecen a naturalezas diversas. Para los factores externos se consideran condiciones ajenas a la institución que se desea estudiar y ante las cuales presentan una nula injerencia, tales como el nivel de la democracia y la presencia de derechos políticos y libertades civiles. Estas tres formas y condiciones de un sistema político moderno que se considere democrático se encuentran ligadas a una institución de

transparencia y pueden condicionar positiva o negativamente su desempeño ante la expansión y garantía de derechos y libertades¹².

La información que se utilizará para analizar tanto el nivel de democracia de un país, así como la presencia de derechos políticos y libertades se encuentra en los informes anuales tanto de Latinobarómetro como de Freedom House. El uso de las bases e índices de estas dos organizaciones se debe a que utilizan estándares rigurosos para medir de forma clara y precisa tanto el nivel de democracia en un país, como el avance de derechos políticos y libertades civiles.

Para establecer la relación entre los factores externos e internos (variables independientes) con la toma de decisiones expresada en términos de transparencia y rendición de cuentas (variables dependientes), se llevaron a cabo pruebas de hipótesis a través de correlación bivariada en donde los factores externos estarán representados por un índice que se creó a través de dos indicadores que son: el nivel de democracia de un país y los derechos políticos y libertades civiles. Debido a que no existen índices o mediciones de larga data o con un trabajo constante en cuanto a medir la calidad o apoyo a la democracia en el mundo, se utilizó el índice de percepción de la democracia de *Latinobarómetro*¹³ que tiene mediciones ininterrumpidas desde 2002 hasta 2015 lo que permite tener un análisis sostenido en el tiempo y bajo las mismas premisas. El índice de *Latinobarómetro* se encuentra en una escala de 0 al 100 en donde 0 representa un apoyo nulo a la democracia y 100 un apoyo total a la misma. Esta escala se puede traducir como: valores de apoyo bajos a la democracia implican niveles bajos de la misma, valores alto de apoyo implican altos niveles de la misma. Los valores que se toman están relacionados con la calidad de las instituciones y los procedimientos electorales, la competencia política a nivel nacional y local, así como los contrapesos reales de poder en el país. En cuanto a la medición de las libertades civiles y los derechos políticos, se consideró el índice de libertad de *Freedom House* (FH) de 2003 a 2015¹⁴. Este índice toma valores de 1 a 7 en donde la unidad implica pleno ejercicio de derechos y libertades y los valores en 7 implican un nulo ejercicio de los mismos. Ya que ambos índices se encuentran en escalas diferentes, se procedió a homologarlos en una sola escala para poder fusionarlos en un sólo índice final que terminaría por representar a los factores externos. Lo primero que se hizo fue simplificar los valores de FH en una escala del 1 al 10, después se procedió a

¹² Banisar, D., “Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World”, 2004

¹³ Latinobarómetro, Informe de prensa. Latinobarómetro, 2015. Disponible en línea <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

¹⁴ Freedom House, *Freedom in the World*, 2017. Disponible en línea <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>

invertir los valores de FH para que aquellos cercanos al 1 fuesen los que representaran a un nulo ejercicio de derechos y libertades y los valores cercanos al 7 fuesen los que representaran un pleno ejercicio. A continuación se llevó a cabo una adición de los valores del índice de Latinobarómetro y FH para terminar con un cociente producto de la suma total del valor máximo de ambos índices que servirá como valor final del índice que buscamos. Ejemplo de ello puede ser el año 2003 en donde el valor de FH invertido fue de 5.5, el de Latinobarómetro fue de 6.33: $(5.5+6.33)/17 = 0.70$. Así, el cociente final para 2003 es de 0.70 siendo este el valor que asume el índice de factores externos. La variable oscila entre 0 y 1 en donde 0 implica ausencia total de estos factores y 1 presencia plena.

En cambio para los factores internos se toma la conformación interna del instituto, pero a nivel de toma de decisiones finales, para el caso del IFAI/INAI estamos hablando de la composición de su Pleno y cómo es que el cambio de un miembro en él genera variaciones en su resultado final, específicamente esa conformación se analizará a partir del *perfil del instituto* que se trate. Por otro lado se retoma el conjunto de conocimientos que ha generado durante el tiempo de vida que ha tenido, es decir, el *aprendizaje* que se ha logrado y su influencia tanto en la transparencia como en la rendición de cuentas.

Una vez llevaba a cabo esta modelación correlacional y determinados los factores que son significativos a la variable dependiente, se procede a analizar esos factores de forma detallada pensándolos de forma individual como variables independientes.

Variables dependiente e independientes significativas: toma de decisiones, composición del pleno y aprendizaje.

La variable que se pretende explicar a partir de su relación con otras es la toma de decisiones del Instituto, esto es, el oscilamiento de la transparencia y rendición de cuentas generados por el IFAI/INAI durante 13 años. La toma de decisiones habría que entenderla como el nivel o grado de apertura o restricción que ha generado el Pleno del Instituto garante del país en materia de transparencia y rendición de cuentas a partir de la ejecución de su principal atribución que es el resolver los recursos de revisión. Esta variable presenta dos dimensiones claras, por un lado la transparencia y por el otro la rendición de cuentas. Ambas dimensiones tienen sus observables o indicadores en la proporción de recursos resueltos por el Pleno que favorezcan la apertura de información y que inciten a rendir cuentas a los sujetos obligados.

La forma en que dicha variable se mide en esta investigación es a partir de los datos oficiales del Instituto que obran en su base de datos abierta al público en general y que se puede consultar en línea. Se optó por esta vía y no por los informes anuales que (en teoría) contienen la misma información debido a que es dicha base se pueden consultar cada uno de los recursos de revisión existentes hasta el día de hoy, mientras que en los informes anuales del Instituto solo existe un agregado de los mismos. La forma en que se considera a la transparencia promovida por el Instituto para esta investigación está entendida en función a la cantidad de recursos de revisión que el Pleno resuelve en favor del promovente y no en favor de la dependencia; es decir, a mayor número de decisiones revocatorias de la autoridad y que favorezcan al ciudadano, mayor será la transparencia. Mientras que la rendición de cuentas estará entendida como el nivel de acatamiento de las decisiones del Instituto por parte de la autoridad sobre un recurso de revisión que cambie la resolución anterior de la dependencia; en otras palabras, a mayor acatamiento de las decisiones del IFAI/INAI por parte de los sujetos obligados, mayor será la rendición de cuentas.

Las variables que se están considerando explican la toma de decisiones del Instituto son tanto la *composición del pleno* mismo durante el periodo de análisis, como el *aprendizaje* de los comisionados tanto del IFAI como del INAI. El utilizar estas dos variables obedece a que el objetivo de esta Tesis está relacionado con el estudio del Instituto de forma interna; no se estarán observando ni sus relaciones con los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, ni con los demás órganos e instituciones del Estado. Es por esta razón que la utilización de variables del contexto político no son consideradas en esta Tesis, más bien, son las variables internas del Instituto las que se pueden considerar que ayudarán a responder las preguntas de investigación. Cabe señalar que los tres tipos de variables tanto la dependiente como las dos independientes son variables de tipo interno lo que permiten un mejor tratamiento tanto de los datos como el llegar a interpretaciones y conclusiones válidas.

En la primera de ellas, la *composición del pleno* está pensada en relación al trabajo en conjunto del Instituto. Desde su formación, el órgano garante de transparencia en México ha contado con 18 comisionados en distintos momentos del mismo, algunos han permanecido su mandato completo, otros han salido de manera anticipada y otros más han repetido en el cargo. La modificación de un comisionado lleva a pensar que afecta la proporción en que el pleno decide ya que la forma en que toman decisiones es por mayoría simple (3 de 5 o 4 de 7, dependiendo del Instituto que se analice), si existe un equilibrio de dos o tres comisionados “pro apertura” y dos o tres comisionados “pro

cierre” un comisionado hace la diferencia, entonces el cambiar a uno de ellos puede alterar el equilibrio existente en el Instituto.

Es por ello que esta variable resulta interesante y más cuando observamos desde su fundación hasta el 2015 ocho momentos diferentes del Instituto en cuanto a su composición (Cuadro II). El primer cambio en la conformación del IFAI se dará en 2005 ante la renuncia anticipada de un comisionado, y a partir de 2008 habrá cambios cada año hasta 2011 que quedará conformado el pleno como se encontraba hasta finales de 2013 dando paso a la reforma constitucional que llevaría a instaurar al naciente INAI que hasta 2018 estaba operando como la última configuración conocida.

Cuadro II. Tipo de Instituto y duración

Instituto	Periodo	Tiempo de existencia
Instituto 1	7 de enero 2003 / 30 de marzo 2005	2 años, 2 meses, 23 días
Instituto 2	4 de mayo 2005 / 11 de septiembre 2006	1 año, 4 meses, 7 días
Instituto 3	21 de marzo 2007 / 6 de abril 2009	2 años, 16 días
Instituto 4	18 de junio 2009 / 12 de septiembre 2009	2 meses, 25 días
Instituto 5	21 de octubre 2009 / 15 de diciembre 2011	2 años, 1 mes, 24 días
Instituto 6	13 de abril 2012 / 13 de diciembre 2013	1 año, 8 meses.
Instituto 7	14 de diciembre de 2013 / 13 de mayo de 2014	5 meses
Instituto 8	14 de mayo de 2014 / 31 de diciembre de 2015	1 año, 7 meses

Fuente: Elaboración propia

Así, las dimensiones de la variable serán cada uno de los momentos del Instituto, los indicadores serán las modificaciones de los comisionados en el Pleno y para poder observarlas habrá que recurrir tanto al Diario de Debates del Senado de la República que es quien ratificaba la decisión del Ejecutivo de designar a los comisionados del IFAI y que ahora nombra directamente a los miembros del INAI y a las comunicaciones oficiales del Instituto que es donde se dan a conocer las fechas de sesiones donde tomaron posesión del cargo. Aquí lo que se estaría pensando es que la modificación en la composición del pleno ha generado problemas que han repercutido en el resultado final en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La segunda variable será el *aprendizaje institucional*. Por aprendizaje se estará entendiendo la evolución que han tenido los miembros del Pleno del Instituto al momento de dar forma y resolver los recursos de revisión que pueden llegar a revertir las decisiones negativas de las autoridades o

sujetos obligados por la ley. Los recursos de revisión son la materia prima de esta Tesis y para darle forma a esta variable se utilizarán los datos arrojados por la muestra analizada considerando aspectos específicos de cada recurso como son la extensión, sustanciación y resolución de los mismos. Estos tres aspectos también serán el conjunto de dimensiones de la variable aprendizaje que se desea analizar.

La extensión documental de un recurso de revisión se expresa en la cantidad de fojas que ocupa un comisionado para un caso o cúmulo de casos similares o de la misma materia. La sustanciación es la forma en que está resuelto dicho recurso, los hechos que fueron considerados para resolverlo, los fundamentos legales (el apego a la ley de transparencia y al derecho mexicano) y el debido proceso que se debió haber dado. La resolución es el aspecto que detalla y especifica el resultado del caso para cada una de las partes involucradas en el proceso.

A su vez, los recursos de revisión siguen una estructura básica similar a las sentencias judiciales que al final terminan contemplando los tres aspectos antes mencionados. Un recurso de revisión se divide en tres partes principales: los antecedentes, los considerandos y los resolutivos (articulado).

La extensión, sustanciación y resolución de cada recurso pueden variar, pero los tres apartados forman parte integral en la extensión del mismo, más no de los otros dos. Mientras que la sustanciación se compone específicamente por el apartado de antecedentes y considerandos, la resolución está conformada únicamente por el articulado resolutivo. En este sentido, lo que tenemos es que después de 13 años, tanto la extensión, sustanciación y resolución de los recursos de revisión no se han comportado de forma similar ni han generado los resultados en torno a un fin específico como debería ser la transparencia y rendición de cuentas en el país. La variación entre instituto e instituto, así como la variación por años ha llevado a considerar que el aprendizaje se puede medir a partir de las resoluciones de estos recursos y desde sus principales áreas o aspectos señalados.

La forma en que se procede en la Tesis para hacer el análisis del aprendizaje institucional a partir de los recursos de revisión radica en la variación que han tenido a lo largo del tiempo en cada una de las partes y aspectos que los conforman. Debido a que no existe una forma de medir estadísticamente esta variación, se propone la creación de dos indicadores de aprendizaje: el primero de ellos es la *relación entre sustanciación con la extensión del recurso de revisión* que mostrará el peso real del proceso de legal conforme a la extensión final del documento resolutivo. Este indicador cobra importancia ya que se puede constatar que la extensión de los recursos de

revisión ha variado conforme ha pasado el tiempo y existen casos que van de tres fojas hasta más de 90 o 100 fojas. El indicador sustanciación/extensión no implica que a mayor sustanciación, mejores índices de transparencia, pero sí implica un apego al debido proceso.

El segundo indicador que se propone (y que podría dar mayor claridad sobre el proceso de aprendizaje) es la *relación entre sustanciación y resolución del recurso* que estará arrojando el peso que tiene la resolución de un recurso de acuerdo a los aspectos y hechos considerados por la autoridad para resolverlo. Esto quiere decir que si al momento de resolver un recurso de revisión por parte de la autoridad (o comisionado) se le dio el peso suficiente a los hechos y pruebas vertidas durante el proceso.

Aunque estos dos indicadores darán un mejor panorama del proceso de aprendizaje institucional, resultan insuficientes al momento de querer tener un panorama completo al respecto. Por ello, se propone un índice de aprendizaje institucional que está conformado y elaborado a partir de los resultados que arrojó la muestra de 390 recursos de revisión en donde se analizan y toman los números duros de cada una de las partes y se trabajan a escalas de 100 o 1000 dependiendo de la extensión final que arroje el índice.

Para medir o poner en términos entendibles los valores que arroje cada una de los apartados con ambos indicadores y el índice final se propone para esta investigación la medida de Unidades de Aprendizaje (UdA de ahora en adelante) que indicarán de forma precisa el nivel de aprendizaje presentado tanto por el Instituto en general como por los miembros de su máximo órgano decisorio.

Entonces, las dimensiones de esta variable serán tanto del Instituto en su conjunto como los miembros del Pleno de forma particular la extensión, sustanciación y resolución de los recursos de revisión. Los indicadores serán los dos creados para esta tesis: sustanciación/extensión y sustanciación/resolución. Las fuentes en donde se podrá localizar la información serán las resoluciones sobre recursos de revisión hechas tanto por el pleno del IFAI como por el Pleno del ahora INAI .

En el siguiente Cuadro III se muestran de forma resumida tanto las variables, como las dimensiones e indicadores a trabajar.

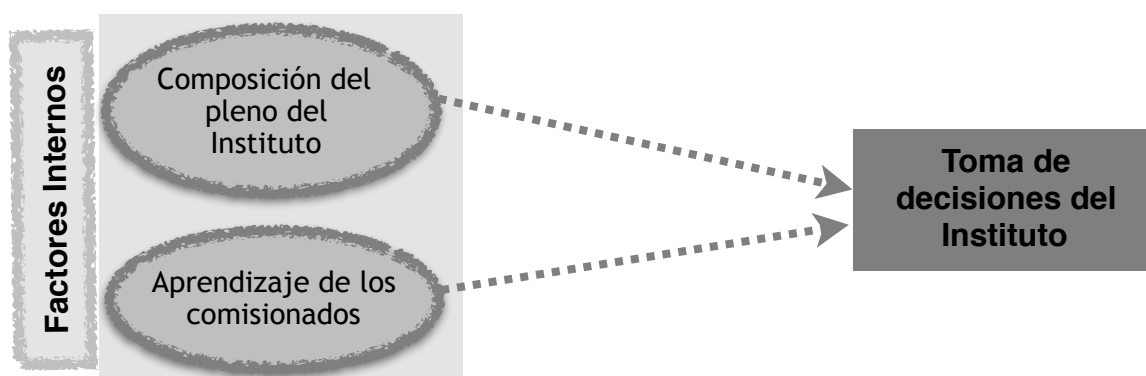
Cuadro III. Operacionalización de variables

Variables	Dimensión	Indicadores	Fuentes
Toma de decisiones del Instituto	Transparencia de la gestión pública	Proporción de resoluciones que contradicen la decisión oficial de cerrar la información	Recursos de revisión resueltos en el pleno del IFAI y del INAI
	Rendición de cuentas a los ciudadanos	Proporción de cumplimiento de resoluciones por parte de los sujetos obligados	Informes anuales del IFAI e INAI sobre rendición de cuentas.
Aprendizaje Institucional	Extensión	Apego al debido proceso en la resolución de un recurso de revisión: sustanciación/extensión.	Resoluciones sobre recursos de revisión hechas por el pleno del IFAI e INAI.
	Sustanciación	El peso de los hechos y pruebas vertidas al momento de resolver: sustanciación/resolución.	
	Resolución		
Composición del pleno	Diversos momentos del Instituto	Modificación del Pleno del Instituto e integración de los nuevos comisionados.	Diario de debates del Senado de la República y Comunicados oficiales del IFAI y del INAI

Fuente: Elaboración propia

Y la relación de variables sería la que se presenta en la Figura I:

Figura I. Relación de variables



Fuente: Elaboración propia

Técnicas de análisis de datos: determinación de muestra, construcción de base y uso de la información.

Como se mencionó, para poder buscar la información que se necesita habrá que recurrir a las fuentes antes mencionadas como son los recursos de revisión resueltos en el pleno, los informes anuales, las leyes de transparencia, así como el Diario de Debates del Senado y el D.O.F. Las leyes en materia de transparencia, así como los informes anuales del Instituto no parecieran presentar problema al momento de buscar la información que se necesita, de igual manera tanto el Diario de Debates como el D.O.F. no resultan problemáticos cuando se conocen las fechas en que fueron llevadas a cabo las sesiones y publicaciones donde fueron designados los comisionados del IFAI y del INAI. Sin embargo, revisar todos los recursos de revisión que se han interpuesto ante el Instituto desde 2003 hasta la primera mitad del mes de diciembre de 2015 es una tarea un tanto complicada ya que estamos hablando de más de 63 mil casos, es por ello que se ha recurrido a una salida más adecuada para los fines de esta investigación: utilizar una muestra.

Los datos con los que se cuenta nos dicen que ante el Instituto han sido presentados 63 971 recursos de revisión durante poco más de una década de existencia del mismo (Cuadro IV). Por año tenemos la siguiente información:

Cuadro IV. Cantidad de recursos por año

Año	Cantidad de recursos interpuestos	Año	Cantidad de recursos interpuestos
2002	-	2009	6038
2003	635	2010	8160
2004	1429	2011	6185
2005	2640	2012	4684
2006	4558	2013	5905
2007	5274	2014	5582
2008	6053	2015	6828
Total	63971		

Fuente: Elaboración propia con datos del INAI

Así, la suma total de cada año es igual a los 63 971 recursos antes mencionados, cifra que será el universo de donde desprenderemos la muestra¹⁵.

El tamaño final de la muestra fue de 382 casos. Una vez establecida la cantidad de resoluciones que habríamos de trabajar, se procedió a construir una base de datos personal que contenga las dimensiones e indicadores señalados tanto para la variable *toma de decisiones* como para *composición del pleno* y *aprendizaje*. Cabe señalar que el llenado de la base se llevó a cabo por medio del total de casos a elegir de nuestra muestra por año y que fueron generados de manera aleatoria, lo cual implica una nula injerencia por parte del investigador en la selección de los mismos.

En el **Cuadro V** se muestra a modo de ejemplo como ha sido la conformación de la base de datos donde están contenidas las dimensiones e indicadores de las variables antes presentadas. Las categorías utilizadas son las que considero más importantes para los fines de esta investigación.

La base está construida por dos apartados, el primero tiene que ver con cuestiones meramente indicativas sobre los recursos de revisión que permiten ubicarlo fácilmente, como el número de expediente, el año en que se presentó, la fecha de sesión en que se resolvió, la dependencia que negó la información y el comisionado que llevó el caso. La segunda parte está estructurada por las posibles respuestas que pudo haber emitido el Pleno del Instituto sobre cualquier recurso como son: Modifica, Revoca, Positiva Ficta, Confirma, Desecha y No Presentado. De estas seis respuestas, las tres primeras están orientadas a abrir la información, las últimas tres a cerrarla. Lo que significan cada una se presenta en el Cuadro V:

Cuadro V. Criterios

Criterio	Significado	Orientado a:
Revoca	Decisión contraria al sentido de la resolución emitida por la Dependencia y que obliga a entregar la información de la manera en que el promovente la ha solicitado.	Abrir la información de manera total o parcial al
Modifica	Criterio de fondo a través del cual se cambia una parte de la resolución emitida por la Dependencia, pero conservando el sentido de la resolución original.	

¹⁵ La forma en que se determinó la muestra, así como su tamaño y selección de los casos se puede encontrar en el Anexo.

Afirmativa Ficta	Establece que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, debe tenerse como resuelta en sentido positivo. La doctrina como la jurisprudencia sostiene que para que se otorgue el mencionado efecto, debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso	promoviente y a la ciudadanía en general
Confirma	Se da como buena la resolución que emitió la dependencia y desecha el recurso interpuesto por el promovente.	Cerrar la información de manera total al promovente y a la ciudadanía en general
Desecha	Los recursos son desechados cuando no cumplen con alguno de los supuestos establecidos en la Ley; es decir, cuando el solicitante-promoviente no cumple con los tiempos, forma, información y tipo de información que se le ha solicitado. Este criterio se considera ya que la Ley misma señala que el IFAI puede subsanar las deficiencias que presente un recurso de revisión.	
No presentado	Decisión tomada con base en la inactividad e incumplimiento por parte del promovente a una solicitud por parte de la autoridad (IFAI) para complementar su expediente y así continuar con su caso. De la misma manera que el criterio anterior, el IFAI puede subsanar dichas deficiencias.	

Fuente: Elaboración propia.

En la base, un recurso de revisión sólo podía obtener una respuesta, la forma en que se llenó fue por medio de “0” y “1”, donde el “1” representaba la presencia del atributo (respuesta) y el “0” la ausencia del mismo. Por ejemplo, el recurso 25 del año 2003 que fue resuelto por la Comisionada María Marván sobre un caso de Presidencia de la República, el Pleno del IFAI decidió “modificar” la respuesta de la dependencia y con ello “dar la información” al promovente.

Cuadro VI. Ejemplo de conformación base del Instituto

Resoluciones de recursos de acceso a la información del IFAI/INAI

Número de Expediente del recurso	Año	Fecha de sesión	Dependencia/ Entidad	Comisionado ponente	Sentido de la Resolución					
					Da información			No da información		
					Modifica	Revoca	Positiva Ficta	Desecha	Confirma	No presentado
25	2003	02/09/2003	Presidencia de la República	María Marván Laborde	1	0	0	0	0	0

40	2003	02/09/2003	Procuraduría General de la República	María Marván Laborde	1	0	0	0	0	0
48	2003	18/09/2003	Procuraduría General de la República	Juan Pablo Guerrero Amparán	1	0	0	0	0	0
49	2003	02/09/2003	Secretaría de la Función Pública	José Octavio López Presa	1	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Parte parcial de la base construida.

Los resultados completos de esta base serán presentados en los capítulos analíticos. El objetivo de construir una base de datos donde quede representada la población total con la cual se desea trabajar es poder llevar a cabo conclusiones generalizables a partir del análisis de una parte del universo. En el **Anexo** se explica exactamente cómo es posible y bajo qué condiciones se pueden llevar a cabo estas generalizaciones. Para poder llevar a cabo este objetivo es necesario el uso de técnicas de inferencia estadística¹⁶ la cual resulta idónea para este propósito ya que ella se encarga de “sacar conclusiones generales para toda la población a partir del estudio de una muestra... así como (su) grado de fiabilidad o significación de los resultados obtenidos”¹⁷. La elección de dichas técnicas se debe a que van de acuerdo al objetivo de esta Tesis que es hallar las causas que pueden estar incidiendo en la capacidad de toma de decisiones y cómo es que han impactado éstas en la apertura o cierre de información.

Se considerará, entonces, que los resultados obtenidos de la muestra trabajada estarán dando cuenta de cierta veracidad sobre la población total. Es decir, con un cierto error estadístico y con un determinado porcentaje de confianza se estará en condiciones de afirmar que (con esta muestra) el Instituto ha abierto/cerrado la información en tal proporción, así como la frecuencia con que ha logrado hacer que rindan cuentas los sujetos obligados debido a que existen ciertos factores que posibilitan que dicho escenario suceda. Pero también se verá de forma desagregada los datos, tanto por año o periodo de tiempo, como por tipo o configuración del Instituto.

¹⁶ Es necesario que quede claro que la inferencia estadística parte de lo particular a lo general. Lo que se hizo fue partir de un procedimiento de tipo inductivo (ese es otro nombre que recibe este tipo de estadística) que permitiera pensar en variables que estuvieran relacionadas con la eficacia del IFAI y después ponerlas a prueba.

¹⁷ Visauta Vinacua, B. y Batallé Descals, P., *Métodos estadísticos aplicados. Tomo II: Estadística Inferencial*. España, Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., 1986, p. 3.

La Tesis está constituida por cinco capítulos. Cada uno de los capítulos busca responder a las cinco preguntas secundarias planteadas líneas arriba y a su vez, llegar a la respuesta de la pregunta principal. Por ello, en cada apartado se busca un objetivo específico que servirá como línea de conexión con el objetivo central. Los dos primeros capítulos serán la base teórica y legal de la Tesis y los tres últimos corresponden a la parte empírica de la misma.

El primer capítulo se refiere al apartado teórico que da vida y sostén a la investigación orientado a los órganos autónomos y su desprendimiento teórico. Este capítulo será el referente bajo el cual estamos situando la discusión de los órganos autónomos en el mundo y en México como agentes que permiten una mayor transparencia y rendición de cuentas de los poderes tradicionales, los diversos órganos del Estado, así como las instituciones políticas y sociales que intervienen constantemente dentro de la esfera pública, es decir, lo que se buscará en este marco teórico es ver de dónde proviene una figura como el Instituto de transparencia mexicano.

El segundo capítulo presenta al origen y evolución del marco legal de transparencia, acceso a la información y de rendición de cuentas a partir de las leyes y reformas implementadas en el país. Por ello es que se presenta el capítulo de forma cronológica atendiendo las leyes y reformas que se dieron durante el periodo 2002-2013. En cada apartado de este capítulo se señalan claramente los cambios precisos que se han dado en cada una de las reformas legales tanto en materia de transparencia y rendición de cuentas que conciernen al Instituto, así como los cambios más significativos que traten de dar cuentas claras de un posible avance con cada transformación normativa.

La tercera parte de esta Tesis se encuentra representada por el análisis detallado de una posible causa de la variación de su desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas. En este capítulo se pretende mostrar la relación entre la variable tipo de instituto pensada como uno de los factores externos que influyen positivamente con las variables transparencia y rendición de cuentas que el Instituto puede generar. El tipo de instituto se verá de forma detallada en cada sección, así como las dimensiones de esta variable a partir de los diversos perfiles y cómo es que estos han llegado a incidir en las dos variables dependientes analizadas.

El cuarto capítulo mostrará cuál ha sido el aprendizaje después de 13 años de funcionamiento del Instituto en sus diversos momentos (tipos de Instituto) y en cada uno de sus miembros a partir de la elaboración propia de un índice de aprendizaje institucional. En este capítulo 5 se deja claro que el

aprendizaje como factor interno influye fuertemente en la transparencia y rendición de cuentas, es decir, en la toma de decisiones del mismo Instituto. Esta última variable presenta una forma más detallada del actuar tanto del Instituto, pero especialmente, de cada uno los miembros ya que terminan repercutiendo desde su micro esfera de acción hasta niveles agregados de nivel meso como es el Pleno y éste en los niveles macro como son la transparencia y rendición de cuentas que es ha sido el fin último del IFAI como del ahora INAI.

El capítulo de cierre, el quinto, contiene uno de los apartados empíricos que busca conocer las variables que inciden en el desempeño del Instituto de transparencia mexicano, así como la forma y magnitud de esta relación. En este apartado se presentan una serie de modelos correlacionales entre las posibles variables que pudiesen estar relacionadas entre sí. Cada uno de esos modelos presentados responde a lógicas diferentes y se analizan en función de factores de control para encontrar un apego mayor a los propósitos de esta investigación que se desea realizar. Este capítulo aporta un acercamiento al estudio de este tipo de instituciones, y aunque no es exhaustivo en su análisis de variables, es un primer avance para llevar a cabo esta tarea.

Por último, se presentan las conclusiones de la Tesis que abordan los hallazgos principales de toda la investigación así como la agenda pendiente desprendida de las líneas de investigación que surgieron después de realizado el trabajo pero, en especial, las conclusiones giran alrededor de lo que considero es el principal problema del Instituto hoy en día, su integración colectiva a partir de personas con agendas e intereses propios que lo ha llevado a decidir de la manera en que lo ha hecho.

Capítulo 1. Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información

Introducción

La evolución en la idea de democracia en América Latina ha llevado a repensar a la responsabilidad gubernamental como un elemento clave para cualquier país que se aprecie de ser democrático más allá de los procesos electorales que deben ser periódicos, limpios y competitivos. Esta nueva concepción ha hecho que la configuración política, social e institucional que se vive en México desde hace más de una década haya derivado en una interacción entre gobernantes y gobernados cada vez más compleja. La presencia de una sociedad civil más exigente con sus autoridades se ha traducido en cambios institucionales incapaces de satisfacer las demandas que se presentan en el nuevo contexto nacional.

Una de las principales demandas de la sociedad civil hacia su sistema político ha sido orientar las actividades del sector público hacia la transparencia y la rendición de cuentas tanto de autoridades, funcionarios públicos, como de cualquier actor político capaz de ejercer actos de autoridad en el país. El punto de partida para cualquier proceso de transparencia y/o rendición de cuentas es el propio acceso a la información que debe funcionar como herramienta para cualquier ciudadano en su tarea de conocer más y mejor las actividades de sus autoridades.

Así, al igual que ha sucedido en diversos países del continente americano en la última década, la instrumentación del acceso a la información, la implementación de marcos de transparencia y de rendición de cuentas se han generado y transformado de manera constante en el país, inclusive, se han creado instituciones capaces de hacer valer los marcos jurídicos de responsabilidad de las autoridades, así como de velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información. Dichas instituciones han sido los órganos de transparencia que en México existen desde el año 2002.

El funcionamiento, desarrollo y capacidades de los órganos de transparencia o pro-rendición de cuentas han sido poco analizados. La mira de los estudios politológicos ha estado sobre los *electoral management bodies* (cuerpos de administración electoral)¹⁸, lo cual es entendible si se considera

¹⁸ Al respecto, la propuesta de estudio de Rafael López-Pintor (2000) y la derivada del Foro Internacional de la Organización Electoral Colombiana (2006) sobre el estudio de los órganos de administración electoral en América Latina se orientó al análisis de su conformación en las diversas fases del proceso democrático en América Latina y el resto de los países del mundo que cuentan con instancias de este tipo. Al respecto véase López-Pintor, Rafael, *Electoral management bodies as institutions of governance*, PNUD, 2000; Foro Internacional OEC, La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias. Foro internacional organizado por la organización Electoral colombiana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 25 de mayo, Bogotá, Colombia, 2006; Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea”, en *América Latina Hoy*, 51, 2009; y Méndez de Hoyos, Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, TEPJF, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral número 26, 2014.

que el primer paso e interés en la región latinoamericana fueron las elecciones limpias, libres y competitivas que debían estar supervisadas por una entidad fuera de la esfera gubernamental capaz de garantizar estas condiciones. Los estudios (pocos y someros) sobre los demás órganos pro-rendición de cuentas se han limitado al análisis de su conformación y pocos han estudiado las decisiones al interior y los resultados que arrojan.

La principal interrogante que habrá de responderse en este apartado es: ¿De qué manera se han estudiado a los órganos autónomos y sus principales tareas en cuanto a la responsabilidad gubernamental? Para responder a la pregunta del capítulo y como se pretende que este aparato sea el cuerpo teórico de análisis para la Tesis, se abordará la teoría de la responsabilidad gubernamental pero de manera desagregada. Se partirá de lo general a lo particular, es decir, desde una idea de rendición de cuentas que estará conformada por dimensiones específicas de análisis como lo son la transparencia y el acceso a la información, las cuales, para que puedan ser funcionales necesitarán de un agente capaz de llevarlas a cabo como son los órganos pro-rendición de cuentas u órganos autónomos, en ellos es en donde estará nuestro principal interés de análisis. El objetivo de este capítulo radica en la presentación de la base teórica que servirá como fundamento de la presente investigación.

Así, el capítulo estará dividido en cinco secciones que parten de lo antes expuesto. La primera parte tiene que ver con la teoría de la rendición de cuentas vista desde los dos grandes enfoques que la han estudiado y desde los cuales aparecen coincidencias para poderla analizar en la realidad política. El segundo apartado estará orientado a la idea de un elemento desagregado de la rendición de cuentas como lo es la información constante y oportuna de las acciones y decisiones gubernamentales a los ciudadanos, es decir, la transparencia de la información pública. A su vez, el análisis de la transparencia debe realizarse acompañado del elemento jurídico, político y social que pueda llevar a ese estado de transparencia que se busca, en otras palabras, en el tercer apartado se analizará el acceso a la información como un derecho que puede ser capaz de detonar la transparencia en un país y ésta a la rendición de cuentas misma. En la cuarta sección lo que se analizará será la idea de aquellas instancias del gobierno vinculadas a la sociedad civil capaces de proteger derechos, generar interacciones, procesos y mecanismos pro-rendición de cuentas, es decir, se analizarán a los órganos autónomos para conocer hasta donde pueden ser capaces de generar o coadyuvar a la existencia de un gobierno responsable y cuáles son sus límites en esta tarea.

Por último, se presenta un apartado orientado a conocer la situación de estas cuatro ideas analizadas en conjunto en la región de América Latina con la intención de conocer de manera general su

avance en esta parte del continente, en otras palabras, encontraremos el avance normativo en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, así como la instauración de órganos autónomos garantes de ellos y su relación en este contexto democrático que vive la región.

1.1 La idea de la rendición de cuentas en la literatura

La rendición de cuentas ha sido confundida y mal empleada en el análisis público y en la ejecución de los generadores de políticas al grado de entenderla como un mero acto de apertura informativa o un acto de transparencia pasiva. Si bien, la rendición de cuentas implica ese aspecto informativo, no se termina en él. El buen entendimiento de este concepto desde la teoría implica la reformulación de múltiples aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

La rendición de cuentas puede ser entendida desde dos perspectivas teóricas dominantes en la literatura. En la primera de ellas, algunos autores encuentran el origen de la rendición de cuentas desde la teoría del gobierno responsable originada en Inglaterra durante el tránsito de la monarquía absoluta a la limitada, aquí la idea clave era que el gobierno o gabinete debía rendir cuentas y responsabilizarse de sus actos ante el Parlamento, en específico, ante su cámara electora.¹⁹ Esto terminaba implicando que tanto el gobierno como la Cámara electora eran responsables de sus actos ante su electorado.²⁰ Otros autores más han considerado el origen de la rendición de cuentas a finales del siglo XVIII después de la adopción de la teoría de división de poderes de Montesquieu en Estados Unidos de América donde en el diseño constitucional se establecía una división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que se controlarían y vigilarían los unos a los otros, y se conformaría así un sistema de pesos y contrapesos²¹; en este caso, los poderes Ejecutivo y Legislativo terminaban siendo responsables ante el electorado.

Podríamos considerar al origen de la rendición de cuentas en Inglaterra y el desarrollo de la misma en los EE.UU.; inclusive, de las dos propuestas anteriores podemos destacar tres características importantes: 1) el Ejecutivo debe rendir cuentas a otros órganos del Estado, en especial al Legislativo; 2) los actos del legislativo y del Ejecutivo son revisables por el Judicial; y 3) los tres poderes deben rendir cuentas a un soberano en común, el pueblo. Cualquiera que sea el punto de partida desde el cual se considere el origen de la rendición de cuentas, es importante señalar el hecho que no nace con la idea de democracia, sino que va implícita a partir de la interacción entre

¹⁹ Gustavo Emmerich, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *Democracia y transparencia*, Sinergia, no. 5, nov. 2005, p. 22.

²⁰ Gustavo Emmerich, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis*, segundo semestre, número 2, vol. 4, UAMI, México, 2004, p. 76.

²¹ Cfr: Sabine, George, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984; Sosa, José *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, 2011.

órganos del Estado y su elección por parte del pueblo.²² Habrá que considerar que no son dos teorías separadas, más bien, son complementarias, teniendo así un cuerpo teórico de la rendición de cuentas que descansa en la división de poderes y el gobierno responsable. Su carencia principal es la falta de profundidad en los mecanismos de rendición de cuentas y su centralidad a nivel gobierno.

Una segunda vertiente en la teoría de la rendición de cuentas surge al momento de tratar de explicar el vínculo agente y principal; dicho vínculo aparece en la teoría democrática moderna y pone de manifiesto la necesidad de buscar una mayor responsabilidad de las autoridades con los ciudadanos. Es decir, la idea formal de rendición de cuentas en democracias vino a reforzarse a partir de la relación entre los gobernantes y gobernados. Si bien, como se desea ver desde la teoría del gobierno responsable, los agentes deben rendir cuentas a sus electores, la principal motivación para lograrlo es buscar una mayor legitimidad y gobernabilidad. Pero la rendición de cuentas en democracias tiene su centro de desarrollo a partir de la interpretación de la democracia como la forma de gobierno que permite el control efectivo²³ de los funcionarios por parte de los ciudadanos.²⁴ Y a pesar de que en América Latina se adoptaron en las constituciones formas de rendición de cuentas vistas desde la óptica de la división de poderes y del gobierno responsable, en la práctica estas medidas resultaron ineficientes debido al predominio de los ejecutivos sobre los otros dos poderes, los constantes golpes de Estado o destituciones de los presidentes por sus congresos, o el mismo ejercicio irresponsable de sus funciones²⁵ que terminan generando una rendición de cuentas deficiente e inexistente.

Más allá de su origen, la rendición de cuentas implica un conjunto de prácticas, interacciones, reglas, dimensiones y variantes que de no ser explicadas se caerá en la confusión habitual del concepto. De la vasta gama de nociones que se han enmarcado en la concepción de rendición de

²² Guillermo O'Donnell considera que el republicanismo y el liberalismo son la cuna de donde nace la desconfianza hacia el poder político y serán los fundadores de dichas corrientes quienes instauren mecanismos institucionales de corte horizontal para supervisar y controlar a otras instituciones ubicadas en la misma esfera. Véase en Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre de 2004, pp. 14-15.

²³ Riker, William, *La democracia en Estados Unidos*, Mcmillan, New York, 1965; Dahl, Robert, *La poliarquia: participación y oposición*, Reís, Buenos Aires, 1989.

²⁴ Adam Przeworski, "Accountability social en América Latina y más allá", en Enrique Peruzzotti, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Ed. Temas, 2002, p. 74.

²⁵ Específicamente me refiero a los casos, a partir de 1990, donde los presidentes se vieron forzados a renunciar a sus cargos y salir de su país de origen debido a las intensas protestas populares que se originaron en sus países tal como lo señalan los siguientes ejemplos: Alberto Fujimori, de Perú en 2000; Gonzalo Sánchez de Lozada, de Bolivia en 2003; Jorge Serrano Elías, Guatemala en 1993; y Fernando de la Rúa, Argentina, que renunció al cargo en 2001 aunque él sí tuvo la posibilidad de continuar en su país. De igual manera existen los casos de presidentes que fueron destituidos por los congresos de cada uno de sus países, entre ellos se destacan Fernando Collor de Melo de Brasil en 1992, Abdalá Bucaram de Ecuador en 1997 y Carlos Andrés Pérez de Venezuela en 1993. Y en fechas recientes encontramos el caso de Manuel Zelaya de Honduras (2009) donde intervino el poder judicial en el golpe de Estado que lo terminó derrocando, así como Dilma Rouseff en Brasil a quien el poder legislativo le aplicó un juicio político y fue separa del cargo en 2016.

cuentas bien podemos sustraer tres construcciones que nos sirven como guía en nuestro entendimiento del concepto.

Por un lado encontramos a aquella que desde el punto de vista funcional y normativo nos dirá que:

“...el concepto de (rendición de cuentas) hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas”²⁶

Por el otro está el tipo ideal de modelo de rendición de cuentas que proviene de Andrew Arato:

“...un régimen de (rendición de cuentas)... puro tendría que ser... un régimen parlamentario...con una Cámara única, con una regla mayoritaria, una constitución escrita, periodos en los cargos más cortos y reglas estrictas para el financiamiento de los partidos”.²⁷

Y por último se encuentra una noción sobria que Andreas Schedler ha manejado para definir a la rendición de cuentas como:

“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.²⁸

Estas tres concepciones de rendición de cuentas comparten características en común, pero más que eso, que encontrar características que las hagan similares entre sí, lo que encontramos es un concepto radial que cuenta con semejanzas provistas por ser parte de la misma familia²⁹ o que “... *it's posible that two members of the category will not share all of what may be seen as the defining attributes*”.³⁰ Nuestra rendición de cuentas puede estar provista o falta de alguno de sus atributos que la conforman como tal, pero eso no implica que deje de ser rendición de cuentas.

²⁶ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Accountability social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti, *Controlando la política... op. cit.*, p. 25.

²⁷ Andrew Arato, Accountability y sociedad civil, en Enrique Peruzzotti, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Ed. Temas, 2002, pp. 61-63.

²⁸ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia 3, México, 2004, p. 20.

²⁹ *Ibidem*, p. 23.

³⁰ David Collier y James E Mahon Jr., “Conceptual ‘stretching’ revisited : adapting categories in comparative analysis”, en *The American political science review*, vol. 87, issue 4, December 1993, p. 848.

La rendición de cuentas será la relación entre el gobierno y la sociedad civil donde el principal le delega al agente alguna comisión o asunto para su realización. El principal al no estar pendiente de la realización de dicho asunto es que deben surgir mecanismos de rendición de cuentas.³¹ En este entendido, la rendición de cuentas es *la obligación de los políticos y los funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas, y la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos si violaron sus deberes públicos*. Es decir, la rendición de cuentas está construida por tres pilares-dimensiones importantes: la información, la justificación y la sanción.

Andreas Schedler sostiene que, al igual que la teoría del gobierno responsable, la rendición de cuentas sirve para prevenir abusos de poder, y si estos ya se han dado, entonces sirve para corregirlos a partir de tres formas: 1) obligando al poder a abrirse a la inspección pública; 2) forzándolo a explicar y justificar sus actos; y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones.³²

Muchas de las ocasiones se confunde rendición de cuentas con la producción de información o con su dimensión de información (transparencia) tal y como Eugene Hickok la maneja como “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”.³³ La rendición de cuentas va más allá de la producción de información y la justificación de la misma. Para entenderla aún mejor habrá que conocer los tipos de rendición de cuentas que se han manejado en la literatura especializada y que se condensan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Debates sobre rendición de cuentas

Tipos de Rendición de Cuentas	Atributos	Autores
Horizontal	Relaciones de control entre agencias/instituciones/poderes del Estado: Legislativo sobre el Ejecutivo, Judicial sobre el Legislativo y/o Ejecutivo, agencias de fiscalización, auditoría, vigilancia sobre el Ejecutivo, Legislativo o Judicial.	O'Donnell (2004) Schedler (1999) Schacter (2003) Mainwaring (2003)

³¹ Flores Llanos, Ulises, *El derecho a la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. FLACSO México, México, 2006, p. 34.

³² Andreas Schedler, op. cit., p. 13.

³³ Eugene Hickok, “Accountability of public officials”, en Seymour Martin Lipset (ed.) *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, Londres, 1995, p. 9.

Vertical	Agencias de control externas al estado e insertas en la sociedad. Tradicionalmente se le considera al acto electoral como rendición de cuentas vertical.	Fearon (1999) O'Donnell (2004) Koch y Gartner (2005) Bawn y Rosenbluth (2006) Ackerman y Sandoval (2008)
Social	Mecanismos de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también acciones mediáticas. Existe un monitoreo del comportamiento de los funcionarios públicos que exponen y denuncian actos ilegales de éstos y activan la operación de agencias horizontales de control.	Ferreiro (1999) Peruzzotti y Smulovitz (2000,2002) Peruzzotti (2006) Fox (2006)

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, encontramos una rendición de cuentas que se da entre órganos y poderes del Estado, otra forma se presenta entre Estado y sociedad en el momento electoral, y una última que se origina entre Estado y sociedad fuera del ámbito electoral y que resulta ser constante y permanente.³⁴

En los tres tipos de rendición de cuentas están presentes las tres dimensiones que conforman al concepto radial, la información-justificación-sanción, y que la hacen una empresa multifacética donde caben prácticas como la fiscalización, auditoría, vigilancia para domesticar el poder y la penalización.

Schedler apunta que las dimensiones de información, justificación y sanción pueden estar presentes o no en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas. Lo pertinente es ver las dimensiones a partir de su gradualidad ya que las tres pueden presentarse con intensidad y énfasis variado, aunque, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones estén ausentes, o sólo débilmente presentes, aún así siguen siendo ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

Es preciso señalar que la rendición de cuentas para que se dé es necesario que existan agencias u órganos encargados de vigilar, exigir y sancionar las conductas inapropiadas de los sujetos

³⁴ Cabe aclarar que existen dos tipos de rendición de cuentas que se encuentran en su fase germinal en la literatura pero que están empezando a cobrar gran fuerza. Por un lado tenemos a la rendición de cuentas transversal u oblicua que se refiere a los tipos de relaciones asimétricas de poder que se dan entre agentes y principales; y en segundo lugar, una rendición de cuentas que surge a partir de la llegada de la globalización y de los actores transnacionales es precisamente la rendición de cuentas transnacional donde las prácticas de rendición de cuentas también se habrían globalizado y una larga lista de agentes de rendición de cuentas aparece en diversas áreas que van desde la económica con el FMI o el BM, hasta la ambiental con Greenpeace o el Protocolo de Kioto. Para mayor información consúltese en Andreas Schedler, *op. cit.*

obligados a rendir cuentas. Dichos órganos no deben ser parte de los poderes del Estado y deben contar con la autonomía y autoridad suficiente para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario. Schedler diría que “de esta manera, si cuenta con la autorización legal, la protección institucional y los recursos materiales adecuados, un ‘David’ institucional investido de poderes muy delimitados puede enfrentarse con éxito a un ‘Goliath’ estatal dotado de poderes muy amplios”.³⁵

El punto realmente importante tal vez radica en la dimensión de la sanción. Una rendición de cuentas, si bien, como lo maneja Schedler, no implica una presencia fuerte de sus tres dimensiones, si es importante para los principales que sus agentes puedan ser sancionados por sus malas prácticas o abusos de poder.³⁶ Entonces podemos hacer, considerando la dimensión de castigo y su presencia o ausencia en la rendición de cuentas, una clasificación de la siguiente manera:

Cuadro 2. Dimensiones de la rendición de cuentas

Dimensión “sanción”	Tipo de Rendición de Cuentas
Presencia	Efectiva-Plena
Ausencia	Débil-Simulada

Fuente: Elaboración propia

Así, lo que tendríamos son tipos de rendición de cuentas que pueden ser efectivas y plenas o débiles y simuladas dependiendo si está presente/ausente la dimensión *sanción* (cuadro 2). Por desgracia, si la sanción no está presente, lo único que tenemos son ejercicios débiles de rendición de cuentas ya que sólo exponen una conducta inapropiada y no castigan. Pensando en México, los órganos autónomos pro-rendición de cuentas sólo exponen la conducta de los actores, si se desea iniciar algún proceso en contra de un funcionario público federal, la instancia encargada de ello es la Secretaría de la Función Pública (SFP en adelante) que es quien finca las responsabilidades.³⁷ Podríamos adelantar que éste sería considerado un caso de rendición de cuentas débil.

³⁵ Andreas Schedler, *ibid.*, p. 39.

³⁶ Cfr. Collier, David y Mahon Jr., James E., “Conceptual “stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis”, en *The American political science review*, vol. 87, issue 4, 1993; Maravall, José María, “Accountability and Manipulation” en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

³⁷ La CNDH sólo hace recomendaciones a partir de las investigaciones que realiza, pero dichas recomendaciones no son vinculantes a los sujetos en cuestión. Hasta la reforma de 2014, las resoluciones del IFAI carecían de sustento punitivo hacia los sujetos infractores de la ley. Las decisiones del árbitro electoral (IFE/INE) no son definitivas ya que pueden ser apeladas ante el TEPJF que es quien resulta la autoridad máxima en materia electoral.

Un ejemplo más de ello tiene que ver otros agentes de rendición de cuentas que también operan en el ámbito gubernamental, tal como las comisiones de derechos humanos (en específico la CNDH). Éstas sólo se limitan a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, lo cual implica que “sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas”.³⁸

Ahora bien, una vez vistos los orígenes, evolución y concepciones de la rendición de cuentas, no resta más que mencionar que como diversos autores han sostenido, la rendición de cuentas se origina solamente si se ha creado una transparencia a partir de la información y justificación de la misma. Entonces, la transparencia y el acceso a la información se vuelven herramientas/vertientes de la rendición de cuentas a partir de la interacción entre las dimensiones de la misma.

1.2 Lo público de la transparencia.

Si como se señalaba anteriormente, la rendición de cuentas resultaba importante porque servía para generar o restaurar el equilibrio entre poderes y para llenar de un mayor contenido a la democracia a partir de la constante interacción entre agentes y principales, la manera de llegar a una rendición de cuentas es por medio de un *ejercicio constante de intercambio de información entre pares o entre agencias y sociedad*. Este intercambio de información es bien conocido como *transparencia*.

Si bien, son tres las dimensiones de la rendición de cuentas que se considera juegan un papel importante para que esta se logre materializar, la principal dimensión y que es la puerta de entrada para hablar de una existencia de rendición de cuentas (sea cual sea) es la información. Cuando existe la información y esta es sucedida por la justificación de la misma a lo que nos invitan ambas dimensiones es a pensar que estamos frente a un proceso de transparencia por el que se ha podido originar dicho intercambio de información pública gubernamental que sólo se puede llevar a cabo en un contexto democrático. Entonces, para darle el valor e importancia que se merece la transparencia, se debe partir desde la relación agente-principal que permite este buen funcionamiento.

Buscando corregir el déficit de rendición de cuentas y pensando que las elecciones resultan no ser suficientes para ejercer un pleno ejercicio de ella³⁹ es que se ha generado una oleada de

³⁸ Andreas Schedler, *op. cit.* p. 19.

³⁹ Ackerman, John, y Sandoval, Irma E., *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: IFAI, Cuadernos de transparencia, núm. 7, 2008.

transparencia en el mundo buscando la solución. Esa oleada se ha conocido como la “segunda generación” de reformas democráticas.⁴⁰

La transparencia, a pesar de que puede tomar diversos sentidos dependiendo del contexto, forma y empleo de la misma, debe entenderse en relación al quehacer público de las autoridades electas y designadas en cargos de poder. La transparencia es, entonces, en relación a la función del gobierno.

Cuando estamos hablando de la transparencia de la función pública gubernamental, estamos haciendo referencia a una noción enteramente democrática. Hoy en día, nuestra transparencia “...es un fenómeno inherente a los regímenes democráticos, e inaplicable en regímenes autoritarios” como bien lo señalaba Emmerich⁴¹ en su momento; idea a la cual muchos más se han apegado y que resulta difícil dilucidar más allá de los regímenes democráticos.

Uno de los principales defensores de esta relación entre transparencia y democracia es Alejandro Ferreiro quien propone una política de Estado basada en “la transparencia de la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanente”;⁴² además sostiene que la transparencia por sí sola inhibe y sanciona la comisión de actos ilegales, es fuente de control social y es el factor clave de la democracia a la que se puede aspirar. Para entender mejor sus planteamientos, es oportuno citar de manera extensa sus opiniones al respecto:

“La transparencia... es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primeros servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes... la democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tal sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal.

Si, por el contrario, la información –y en especial la relativa a la cosa pública- se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán graves amenazas”.⁴³

Ferreiro le dará gran peso a la transparencia dentro de las democracias haciendo que esta sea el camino por el cual un régimen democrático pueda en verdad consagrarse y ser escenario fiel de un

⁴⁰ Jonathan Fox, Libby Haight, *et. al.*, *Mexico's right-to-know reforms. Civil society perspectives*, Woodrow Wilson International Center for Scholars – Fundar, México, 2007, p. 1.

⁴¹ Gustavo Emmerich, *op. cit.*, p. 23.

⁴² Alejandro Ferreiro Yazigi, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Dubai (Sudáfrica), 1999, p. 6.

⁴³ *Ibidem*, pp. 7-8.

vínculo fuerte entre agentes y principales donde los primeros estén obligados a rendir cuentas a los segundos que estarán plenamente facultados para exigir ese derecho.

Antes de continuar, es necesario presentar algunas de las nociones de transparencia que se han manejado en la literatura contemporánea:

Si pensamos a la transparencia en apego estricto al ejercicio gubernamental encontraremos posturas como la de Gustavo Emmerich que comparte con Ferreiro la noción de transparencia como el “acceso oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas”.⁴⁴ De igual manera, para José Sosa puede ser entendida como un “rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y hacen funcionar”.⁴⁵

Una interpretación sobre el concepto de transparencia de Fox y Haight puede llevarnos por el camino de entenderla como el hecho de la (in)existencia de información, así como el conjunto de sistemas que estarían encargados a esta labor, o bien, la podemos entender como el acceso público a información de interés para el particular que la requiere.⁴⁶

Insistiendo en la transparencia gubernamental, también podemos encontrar nociones que nos hagan énfasis en la toma de decisiones, procesos, rutinas y resultados que se generan al interior de las organizaciones públicas y que se ponen de manifiesto a la sociedad.⁴⁷ Cualquier noción de transparencia que utilicemos dentro del marco democrático tendrá como elementos clave la función pública ante la sociedad por parte de las agencias del gobierno, es decir, pondrá el énfasis en la relación agente-principal.

Regresando con la línea de Ferreiro, cuando él nos dice que “la transparencia de la función pública requiere de una cultura y actitud en gobernantes y gobernados que la favorezca e impulse... exige mandatos legales que la hagan exigible, y traduzcan ese concepto en un claro derecho ciudadano y su correlativa obligación estatal”⁴⁸ distingue dos tipos de transparencia existentes: una *transparencia activa* y una *transparencia pasiva*. Por un lado, *la transparencia activa* tiene que ver la obligación impuesta a los órganos del Estado, para que, con la periodicidad que marca la ley, publiquen toda la información necesaria para una evaluación social de su desempeño. En cambio, *la transparencia pasiva* es la obligación del Estado para conceder, *a los ciudadanos que lo requieran*,

⁴⁴ Gustavo Emmerich, en “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *op. cit.*, p. 80.

⁴⁵ José Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México, 2011, p. 22.

⁴⁶ Jonathan Fox, Libby Haight, *et. al.*, *Mexico's right-to-know reforms...* *op. cit.*

⁴⁷ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, IFAI, Cuadernos de Transparencia 3, México, 2008, p. 9.

⁴⁸ Alejandro Ferreiro, *op. cit.*, p. 8.

acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información.⁴⁹

En otras palabras: la transparencia activa consiste en la obligación de los sujetos obligados de difundir gratuita y regularmente información actualizada sin que nadie lo solicite, como una manera de transparentar la gestión; en cambio, la transparencia pasiva es aquella que se da por medio de solicitudes de información de los ciudadanos hacia las agencias del Estado.

La propuesta de Guillermo O'Donnell sobre los mecanismos de control institucionales entre las agencias estatales permitiría un acercamiento hacia una transparencia durante el proceso de control si las agencias controladoras diesen a conocer el estado de la cuestión. Su propuesta se centra en la creación de agencias que vigilen al Ejecutivo para prevenir y, en su caso, castigar actos ilícitos. En este esquema, lo que habría en la cúspide sería el Poder Judicial, seguido de un poder Legislativo que sea capaz de controlar al Ejecutivo y para ello habría una serie de agencias (fiscalías, contralorías u *ombudsman*) que darían a conocer los actos y vicios de corrupción en los que caiga el Poder Ejecutivo.⁵⁰

La propuesta de O'Donnell a lo que nos lleva nuevamente es al retorno a la teoría del gobierno responsable (de la responsabilidad horizontal⁵¹) o, mejor dicho, a la existencia real de un sistema de pesos y contrapesos donde el freno entre poderes sería la clave, dicho sistema, además, estaría ayudado gracias a la existencia de agencias encargadas de controlar a la gestión pública.

O'Donnell, Ferreira y los intentos reformadores vía institucional nos llevan a pensar a la transparencia dentro de las democracias en términos legales e institucionales. Inclusive, los trabajos emprendidos por *Transparency International* (ONG internacional fundada en 1993) en contra de la

⁴⁹ Gustavo Emmerich, *op. cit.*, 2004, p. 80.

⁵⁰ Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1999, pp. 29-30.

⁵¹ La responsabilidad horizontal en O'Donnell, se vería reforzada si: 1) la titularidad de las mencionadas agencias controladoras de está en manos, por ley, de partidos de oposición; 2) estas agencias tienen personal profesional, recursos suficientes e independencia del Ejecutivo; 3) el Poder Judicial reúne los mismos requisitos de profesionalismo, recursos e independencia; 4) existe un espíritu de sobria sospecha republicana; 5) está garantizado, a través de dichas agencias, un trato gubernamental decente a los más pobres y débiles; 7) se ha movilizado el apoyo de organizaciones y redes ciudadanas, nacionales y transnacionales, en pro de la responsabilidad horizontal; 8) se han utilizado las reglas formales (es especial las constitucionales) en vigencia, así como el declamado respeto de todos a las mismas, para reforzar la responsabilidad horizontal; 9) los líderes políticos e institucionales se han conducido de manera ejemplar como sujetos respetuosos de las reglas liberales y republicanas. Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, 1999, pp. 37-4. Si estas nueve condiciones se reúnen, entonces estaremos hablando de una verdadera responsabilidad horizontal. Pero como se señaló, este es sólo un tipo de rendición de cuentas la cual se queda muy limitada al momento de estar plenamente enfocada al intercambio entre poderes del Estado y no tanto a los ciudadanos.

corrupción política y privada han puesto el énfasis en la creación de sistemas de integridad los cuales estarán regidos por dos dimensiones que considera básicas. Por un lado, en lo legal, leyes de responsabilidad de los servidores públicos, y de transparencia o acceso público a la información gubernamental; y por el otro, en el plano institucional, la existencia de auditorías o fiscalías permanentes y ajenas al Ejecutivo, junto con institutos que garanticen el acceso a la información gubernamental. Su objetivo es claro:

*“...we aim to be an example of good governance, ethical practice and openness to greater transparency.”*⁵²

*“...nuestro objetivo es ser un ejemplo de buena gobernanza, de práctica ética y de apertura a una mayor transparencia.”*⁵³

En otro sentido, pero continuando a la contribución y definición de la transparencia, encontramos las posturas de Fox y Haight que consideran a la transparencia como un mecanismo que “permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo”.⁵⁴ Señalan dos *tipos de transparencia*: una clara y otra opaca. La transparencia clara revela cómo realmente funcionan las instituciones públicas en la práctica: qué decisiones se toman, como se decide, a donde va el dinero, así como los resultados tangibles de sus acciones. En cambio, la transparencia opaca se refiere a la información que sólo está disponible nominalmente (que teóricamente es accesible, pero no lo es en la práctica), datos cuyo significado no es claro, o información que se disemina, pero que no es confiable. Es decir, la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino de los fondos públicos. Mientras que la transparencia opaca se refiere a la información que es producida y ofrecida, pero que no describe en realidad cómo se lleva a cabo el trabajo, o la manera en que se toman las decisiones al interior de la agencia de interés.⁵⁵

Lo que diferencia a estos dos tipos de transparencia con los tipos de transparencia de Ferreiro es que estos últimos estaban señalados a partir de un marco normativo, y la propuesta de Fox y Haight está basada en lo que podríamos entender como el ejercicio transparentador (o no) de la información.

⁵² Para conocer los objetivos, trabajos y colaboraciones que tiene esta ONG internacional consúltense en la web: <http://www.transparency.org>

⁵³ Traducción propia.

⁵⁴ Fox y Haight, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁵ Sosa, *op. cit.*, pp. 22-23.

Haciendo algunas precisiones, la transparencia no implica que haya una relación de intercambio y exigencia entre la agencia o agente que produce y hace accesible la información y la persona que la utiliza. Como se señaló anteriormente, puede ser que se produzca la información sin necesidad de una exigencia escrita de por medio (transparencia activa) y que además esta sea de tipo confiable, descriptiva y puntual (clara); pero de la misma manera puede ser que la información se tenga que generar a partir de solicitudes de información de los interesados (pasiva) y que la información que se genere no sea la deseada y sean datos aislados o imprecisos (opaca) sólo para cubrir el requerimiento de la misma.

Tratando de ser más claros en lo que se ha mencionado, el Cuadro 3 trata de dar muestra del tipo de transparencia que se puede generar dentro de un sistema democrático que cuenta con leyes y reglamentos en dicha materia y en donde el derecho a la información se encuentra protegido.

Cuadro 3. Tipos de transparencia

Transparencia	Clara	Opaca
Activa	A	C
Pasiva	B	D

Fuente: Elaboración propia a partir de Fox y Haight (2007) y Ferreiro (1999).

Partiendo de las propuestas de tipos de transparencia, la transparencia se puede dar en cuatro estados: uno deseable, uno indeseable y dos intermedios. Puede ser que se produzca información de manera automática por las autoridades y que esta sea confiable (escenario A con transparencia activa y clara) o que se produzca información a partir de la solicitud de los ciudadanos ante un *in pass* de las autoridades y que la información obtenida no sea confiable o poco entendible (transparencia pasiva y opaca, escenario D). Entre ambos extremos existen escenarios con matices: puede ser que el gobierno produzca información de manera automática sin intervención de los ciudadanos, pero que ésta no sea del todo confiable (transparencia activa y opaca, escenario C) o que se produzca información por petición de los ciudadanos y que resulte útil a las personas y sociedad en general (transparencia pasiva y clara, escenario B).

La transparencia, al igual que la rendición de cuentas, es imposible encontrarla en un tipo puro e ideal, inclusive, las combinaciones y tipos de transparencia pueden ser más, múltiples y diversos. Cualquiera que sea el tipo estudiado, es importante entender que no llegamos a él de manera automática, así como arribar a una idea de rendición de cuentas implica entender primero a la

transparencia como ruta de acceso a ella, la misma transparencia necesita de una puerta de entrada que faculte el proceso. La idea de transparencia necesita del acceso a la información garantizado y enraizado en los marcos legales de un país para que esta exista, sin él no se puede hablar de un proceso de transparencia por más que existan en el discurso político referencias al acceso a la información.

1.3 El acceso a la información pública, el estado actual del derecho.

La evolución del acceso a la información ha sido lenta en diversas partes del mundo y errática en otras más. La primera concepción del acceso a la información como herramienta ciudadana para acceder a su gobierno la podemos encontrar en dos grandes momentos del siglo XVIII en Europa, específicamente, el primero se da en Suecia con la Ley para la libertad de prensa y del derecho de acceso a las actas públicas de 1766 que permitía a los ciudadanos acercarse a las actividades de su gobierno a partir de una concesión que el Estado hacía a los ciudadanos. El segundo momento se da a partir de la revolución francesa y la consecuencia de esta se encuentra en el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (DDHC) de 1789 que retoma la concesión hecha por Suecia años atrás para plasmarla como: “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.”⁵⁶

La incorporación de esta herramienta-privilegio hecha en 1766 a la DDHC llevó a que se interpretara como un derecho más de la primera generación de derechos civiles y políticos. A partir de la promulgación de ambos documentos de impacto normativo en los países de Europa y las modificaciones tendientes a la inclusión de la idea de acceso a la información gubernamental generada por los servidores públicos, el entendimiento del DAI se dio de forma diferente dejando de lado la idea de concesión del Estado para erigirse como un derecho. Sin embargo, su evolución se vio estancada hasta el siglo XX.

En la segunda mitad del siglo XX el derecho a la información volvió a retomarse después de la segunda guerra mundial con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH en adelante) de 1948. En su artículo 19 se estableció que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye... investigar y recibir informaciones y opiniones, y el

⁵⁶ Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, artículo 15, párr. 1.

de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”⁵⁷ En este sentido, el derecho a la información encontró su expansión en el mundo a partir de la DUDH y su vinculación con los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU en adelante) que debían adecuar sus marcos normativos a fin de incorporar y proteger este derecho en cada país⁵⁸.

Los principales avances y las principales leyes al respecto fueron las introducidas por Estados Unidos de América (EE.UU. en adelante) en 1966 con el Acta de Libertad de Información (en adelante FOIA por sus siglas en inglés referentes a *Freedom of Information Act*), la ley Noruega de 1970 también titulada *Freedom of Information Act*, la ley de Dinamarca de 1985 Ley de Acceso a los Documentos de la Administración Pública (Ley de Información no divulgada)⁵⁹ y la ley de Francia del 17 de julio de 1978 referida como La libertad de Acceso a los Documentos Administrativos (Ley 78-753). Cada uno de estos instrumentos jurídicos permitió avanzar en la garantía del acceso a la información aun cuando su ámbito de competencia se encontraba reservado al contexto local correspondiente a cada país.

Aunque existe una imprecisión al hablar de bloques u oleadas de leyes de acceso a la información, a partir de la década de 1980 del siglo pasado y hasta 1999, diversos países del mundo adoptaron leyes de transparencia o de acceso a la información en diversos años, pero de manera continua: Australia y Nueva Zelanda en 1982, Canadá en 1983, Austria y Filipinas en 1987, Italia en 1990, Holanda en 1991, Hungría y Ucrania en 1992, Portugal en 1993, Bélgica en 1994, Islandia, Lituania y Corea del Sur en 1996, Tailandia e Irlanda en 1997, Israel y Letonia en 1998, República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Liechtenstein, Trinidad y Tobago así como Sudáfrica en 1999. Del año 2000 a la fecha (2015, año de corte de este estudio) los países que se han incorporado a esta tendencia han sido más de 30 en diversas partes del mundo, siendo América Latina (AL) la que ha predominado al incorporar a casi una decena de los 18 países que componen la región. Así, México, Panamá y Perú fueron los pioneros en crear leyes de transparencia en el año 2002, Ecuador y

⁵⁷ La Declaración Universal de los derechos humanos (DUDH) fue el producto de la Segunda Guerra Mundial y su redacción se llevó a cabo por parte de los países pertenecientes a las Naciones Unidas para proteger los derechos de las personas en cualquier parte del mundo. El documento sigue estando vigente hasta el día de hoy y la adición de nuevos derechos al espectro de los derechos humanos se ha dado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y en los diversos instrumentos internacionales de protección de los mismos. Consúltase en Organización de Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 19, párr. 1.

⁵⁸ La misma ONU, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ratificó lo establecido en la DUDH, en su artículo 19 suscribe que el titular del derecho puede buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. El Pacto Internacional estaría siendo emitido por la ONU para la firma y adhesión de los estados miembros mientras que en Estados Unidos de América se emitía una ley de protección al derecho.

⁵⁹ Ley de Acceso a los Documentos de la Administración Pública (Ley de Información no divulgada), 1985, Dinamarca. La ley en extenso se puede consultar en la web: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=1109> Consultada el 1 de junio de 2016.

República Dominicana se incorporarían en 2004 y en 2014 Paraguay sería el último país en hacerlo, no obstante, Venezuela, Bolivia, Costa Rica y Argentina siguen siendo los únicos países en AL en carecer de leyes de transparencia o acceso a la información.

A esta tendencia del nuevo milenio y de la transparencia y acceso a la información, Inglaterra, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Lituania, Moldavia, Eslovenia y Estonia aprobaron en el año 2002 leyes de transparencia, en el 2001 Polonia y Rumania hicieron lo mismo en esa región de Europa. Curiosamente, en el año 2002 en la región de África y África central se aprobaron algunos marcos en materia de acceso a la información: Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbabwe y Angola. En 2003 lo hicieron Croacia (Europa), India (África), Kosovo (Europa), Armenia (Asia), Eslovenia (Europa) y Turquía (Asia-Europa). Para 2004 Serbia y Suiza fueron los que se unieron a la tendencia en Europa y para 2013 hizo lo propio España

Baste decir que el derecho a la información se derivó de dos libertades fundamentales como lo son la libertad de expresión y la libertad de información, ambas establecidas en la DUDH, pero que al momento de su redacción las establecieron como derechos, específicamente, como derecho a la información, más que como una libertad fundamental de los individuos. Su concepción como derecho fundamental se dará hasta los primeros años del siglo XXI a partir de las interpretaciones hechas por organismos internacionales y por el mismo derecho internacional de los derechos humanos (DIDH en adelante) ante la necesidad de proteger esta garantía de los ciudadanos y dejar expresa su importancia para el buen desarrollo tanto de los ciudadanos, la sociedad, como de las democracias mismas.

Lo que hoy podemos entender como acceso a la información ha estado en función del espectro de necesidades, propiedades y cualidades que necesita una persona para desarrollarse a fin de alcanzar su madurez y perfección en sociedad, es decir, ha estado en función de lo que un derecho humano es. Una de las principales nociones sobre derecho a la información es la siguiente:

“Se trata de un espectro que regula las condiciones en función de las cuales es posible el intercambio (difusión y recepción) a la vez ordenado y libre de ‘información’, entre actores públicos y privados, con fines personales, sociales o públicos, en funciones profesionales como el periodismo, en cumplimiento de mandatos públicos o desde la esfera privada individual. Este derecho de corte más general, *incluye el reconocimiento del Estado como una de las fuentes y repositorios de información, en este caso, de carácter público gubernamental...* En consecuencia, suele hablarse de acceso a la información pública gubernamental... siempre que se trate de la *interacción entre personas y una agencia estatal, que tenga por*

*objeto conocer la información generada por esta última o depositada en sus archivos, registros u otros
recipientes...*⁶⁰

Pensando en lo antes expuesto, concretamente el “acceso a la información” debe ser visto como un derecho que impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos, además de que coadyuva al fortalecimiento de la vida democrática del país: más y mejor información, igual a mayores posibilidades de incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas, programas y proyectos, tanto públicos como privados. Este derecho debe entenderse como una pretensión jurídica tutelable para obtener datos de la autoridad pública.⁶¹

El DIDH reconoce diez principios de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, inalienabilidad, imprescriptibilidad, progresividad, prohibición de regresión. máximo uso de recursos disponibles, contenido esencial y absolutez.⁶² Cualquier derecho humano consagrado y reconocido en los diversos instrumentos jurídicos internacionales debe estar circunscripto de estos diez principios básicos para su buen funcionamiento. En especial, un derecho humano debe ser tutelado y garantizado tanto por el Estado mismo como por agencias especiales que busquen su buen desarrollo. Así, el principio de progresividad y prohibición de regresión estará fundamentado por las acciones emprendidas por un agente externo al gobierno e interno del Estado que velará por el ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) en su informe anual de 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte IDH ha dejado claro que la existencia de marcos normativos de acceso a la información y de transparencia en cualquier de sus modalidades no es suficiente para la buena implementación de ellos, es necesario la existencia de un agente capaz de hacerlos valer. La Relatoría establece que estos agentes deben ser un “órgano administrativo especializado destinado a supervisar y satisfacer el cumplimiento de la legislación y la resolución de controversias que surgen entre el derecho de acceso a la información y el interés del Estado en proteger determinada información, con base en las limitaciones establecidas”.⁶³

⁶⁰ Pulido Jiménez, Miguel Ángel, *Otra lectura del derecho de acceso a la información*, FLACSO-México, México, Tesis de Maestría, 2013, pp. 24-25.

⁶¹ Constazo, Pasquale, “Derecho a la Información”, en Marcello Flores, Tania Gropi y Ricardo Pisillo Mazzeschi (coords.) *Diccionario de los derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*, edición en castellano a cargo de Karina Ansolabehere, FLACSO México, México, 2009, p. 154.

⁶² Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano, *Los derechos humanos en acción*, Flacso-México, México, 2013, p. 11.

⁶³ OEA, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte IDH 2014*, Washington, D.C., marzo de 2015, párr. 7.

De esta forma, tanto el sistema interamericano de justicia como los órganos internacionales de vigilancia del cumplimiento en el respeto de los derechos humanos han establecido que deben ser tutelados por el Estado y protegidos por un agente externo.

Sin embargo, el DIDH en este sentido de protección, también reconoce que ningún derecho humano es absoluto, sus límites se encuentran en las fronteras de otro derecho, tal es el caso del acceso a la información que se encuentra limitado por el derecho a la privacidad de todas las personas. Lo que tenemos es un derecho de reciente reconocimiento por parte del Estado que se encuentra ante el reto de revelar información que puede vulnerar la vida privada de las personas y que en diversas regulaciones se ha recurrido a reconocer ese otro derecho como un espectro de regulación de los datos personales de las personas que viven bajo marcos de transparencia y acceso a la información.

La clave de qué revelar o no, el sentido sobre lo que puede ser accesible para los ciudadanos y lo que debe ser privado o reservado, el sentido que se le puede dar a la transparencia en un país y al conjunto de normas y regulaciones vigentes yace en los institutos de transparencia que fungen como órganos garantes de los ciudadanos ante el Estado mismo.

1.4 Origen y desarrollo de los órganos autónomos en el mundo

El estudio de los institutos de transparencia como herramienta indispensable para hacer valer y respetar el derecho de acceso a la información, promover una cultura de la transparencia y así llegar a impulsar escenarios de rendición de cuentas, pasa por su comprensión como órganos autónomos en la literatura especializada y en la práctica misma. No se puede entender un instituto garante sin las condiciones básicas que debe tener para su correcto y buen funcionamiento. Esas se hallan circunscriptas en lo que se ha entendido como criterios básicos de la autonomía institucional y que sin ellos termina siendo una instancia o dependencia más del gobierno o al servicio del gobierno, más que una institución capaz de proteger un derecho humano que está al servicio pleno de los ciudadanos. Por ello y para entender mejor lo que son estos institutos de transparencia, habrá que remitirnos a la literatura de los órganos autónomos y las características específicas de ellos.

La existencia de órganos autónomos no es un fenómeno nuevo. La literatura sobre los órganos autónomos coincide en que estos se encuentran en el debate sobre la división de poderes y en los

documentos básicos que dieron origen a esta división⁶⁴. Dichos documentos son la “Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia” de 1776, la “Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América” (mismo año), la “Constitución estadounidense” de 1787 y la “Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789, que en su artículo 16 contempla la división del poder.⁶⁵

El modelo de división de poderes ha sobrevivido durante los siglos XVIII al XXI, incorporando este principio en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Sin embargo, han surgido corrientes de pensamiento que han manejado que “debe darse una coordinación entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ya que existe una notoria interdependencia entre los mismos”⁶⁶. Es decir, una mejor y mayor distribución de funciones y control entre los órganos. Por otro lado, en últimos años se ha desarrollado una corriente de pensamiento que distingue una evolución en las funciones estatales que ha generado la existencia de órganos y organismos que no corresponden a las primeras concepciones del constitucionalismo: “se habla del surgimiento de órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial”.⁶⁷

El surgimiento de estos órganos se debe a “la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad”⁶⁸. Así, los órganos autónomos son considerados un mecanismo de conciliación democrática de los partidos políticos, los poderes tradicionales y los grupos sociales.

⁶⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002), Los Órganos constitucionales autónomos en México. En José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.) *Estado de derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). México: IIJ-UNAM; Escudero Álvarez, Hiram (2006). Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 78, 43-54; Ackerman, John, Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América latina. En Jorge Carpizo y Carol Arriaga (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 3-21). México: UNAM, 2010.

⁶⁵ Hervada, Javier y Zumaquero, José (1992). *Textos internacionales de derechos humanos*. Pamplona: Universidad de Navarra.

⁶⁶ Fix-Zamudio, Héctor, Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana. En *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 597-624). México: UNAM, 1987, pp. 597 y 598.

⁶⁷ Reyes Orona, Gabriel, Comentarios a la desincorporación bancaria y a la autonomía del Banco central. *Pémex Lex*, 71-72, 1994, p. 21.

⁶⁸ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 29, 2010, p 256.

La literatura de Moreno, Crisp y Shugart establece que los órganos autónomos no pueden remediar el mal funcionamiento de otros mecanismos de control político, como la separación de poderes⁶⁹. Si bien la creación de diversos organismos o instituciones semejantes tienen lugar en escenarios donde los mecanismos horizontales⁷⁰ y verticales de rendición de cuentas, no funcionan del todo bien, el propósito no es el que hagan de reemplazos funcionales. Su principal papel es el de generar dinámicas que incidan en el fortalecimiento del estado de derecho. Si funcionan como contrapesos efectivos, los organismos pueden inducir el cambio institucional en ámbitos distintos al suyo propio. Conjuntamente, “pueden constituirse como espacios públicos formales que generen aprendizajes democráticos y que difundan una cultura pública distinta a la del autoritarismo y la discrecionalidad política.”⁷¹

Su origen espacial y temporal se ubica en Europa en el siglo XIX, para después expandirse por Asia y América del Norte⁷² y culminar con su proliferación en América Latina desde 1980 a la fecha⁷³. Los casos más notables de órganos autónomos en el mundo van desde el Tribunal Constitucional en España al cual Manuel García-Pelayo⁷⁴ no sólo consideraba como un órgano autónomo de los poderes tradicionales, sino que le daba el *status* de un poder más del Estado, hasta la Reserva Federal de EE.UU.⁷⁵, el IFE (hoy conocido como INE) en México, y las “superintendencias” en Ecuador.

Los órganos constitucionales autónomos rompen con el principio tradicional de la división del poder. Sin embargo, una nueva concepción del poder acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional. En este sentido, ¿qué se puede entender como órgano autónomo? Y ¿de qué manera se entiende la autonomía bajo la que se manejan? ¿Autónomos ante quién?

⁶⁹ Moreno, Erika, Crisp, Brian F. y Shugart, Matthew Soberg, The accountability deficit in Latin America. En Scott Mainwaring y Christopher Welman (eds.) *Democratic accountability in Latin America* (pp. 79-131). Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 79-131.

⁷⁰ O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies” en Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 112-125). Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

⁷¹ Monsiváis Carrillo, Alejandro, *El desempeño de los órganos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2007, p. 16.

⁷² Así lo relata el ex Ministro de la SCJN Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (2006) al resolver sobre la Controversia Constitucional 32/2005.

⁷³ Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes...” *op. cit.*

⁷⁴ García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

⁷⁵ Aunque en la Constitución estadounidense no están previsto los órganos autónomos, el caso de la Reserva Federal puede ser considerado como un “órgano de esta naturaleza que ha permitido un mejor funcionamiento de las instituciones norteamericanas” Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública...” *op. cit.*, p. 46.

1.4.1 Concepciones y funciones

Pareciera que cuando se habla de órganos autónomos hubiese una confusión sobre lo qué son y cómo identificarlos, al menos la literatura muestra un claro debate sobre lo que pueden ser y aquello que se aproxima a un órgano autónomo. Es por ello que para evitar confusiones y abarcar a instituciones que no entran en la discusión de los órganos autónomos se ha decidido utilizar la etiqueta de “constitucionales”. Así, lo que tenemos son algunas corrientes que los caracterizan como aquellas entidades “inmediatas y fundamentales (que están) establecidas en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”⁷⁶. Es decir, son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son “preservar la organización y el funcionamiento constitucional”⁷⁷. Existen visiones que los siguen considerando como entes de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales⁷⁸.

Ante estos señalamientos que han surgido en torno a la figura de los órganos autónomos constitucionales, se han desarrollado dos tipos de enfoques que la literatura ha señalado en polos opuestos, por un lado está el de Manuel García-Pelayo que propone (para el caso español) que un órgano constitucional autónomo se le puede considerar como tal cuando cumple con cinco criterios básicos: 1) reconocimiento y rango constitucional, 2) centralidad en el modelo de Estado y en el Estado de derecho mismo, 3) participación en la toma de decisiones políticas del Estado, 4) están fuera de la estructura orgánica tradicional del Estado, y 5) hay paridad de rango de con los demás órganos y poderes lo cual no permite una subordinación a los mismos⁷⁹. García-Pelayo lo que ha señalado es que cuando un órgano carece de alguna de estas características no se le puede considerar como autónomo.

Por otra parte, hay otra corriente que considera que *los órganos autónomos no necesariamente deben cubrir todos los requisitos* que García-Pelayo señala, basta con que estén reconocidos en la Constitución para que sean considerados como órganos constitucionales autónomos. Dicho enfoque se le conoce como “minimalista”.

Una tercera corriente se ha mostrado como intermedia entre estas dos visiones y es la que John Ackerman llegó a llamar “enfoque integrador”. El objetivo de este enfoque es que no es necesario

⁷⁶ Cárdenas, Jaime *et. al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa-UNAM-IIIJ, México, 1997, p. 244.

⁷⁷ Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales...” *op. cit.*, p. 47.

⁷⁸ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos...* *op. cit.*

⁷⁹ García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado*, *op. cit.*

cumplir con una serie de características estrictas para que un órgano constitucional autónomo adquiriera esa adscripción, sino con que tenga un respaldo constitucional explícito y no forme parte de los otros órganos del Estado es suficiente ⁸⁰.

Así, para el análisis de los nuevos órganos constitucionales autónomos en principio “no buscan colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales sino solamente ejercer de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública”⁸¹. Se debe repensar el estudio de estos órganos dentro del contexto particular de cada uno, ya que si bien la forma en que García-Pelayo hacía su caracterización, ésta estaba pensada para un caso específico (El Tribunal Constitucional de España) el cual sólo le servía para etiquetar como tal al gobierno, al congreso de los diputados, al senado y al consejo general del poder judicial, pero sólo de España⁸².

A pesar de las discrepancias de cada enfoque y autor, cada uno parte de la idea de “autonomía”. Esta idea de autonomía debe estar sustentada en la Constitución misma de cada país para que se les puedan llamar “constitucionales”. Así, la “autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias”⁸³. La autonomía es una situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos.

La autonomía no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución⁸⁴. La autonomía de los órganos constitucionales se referirá al ámbito de sus competencias y la libertad para ejercer sus acciones sin que intervengan los demás poderes del Estado ni otros órganos.

Para García Máynez la autonomía de un órgano es “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas”⁸⁵. El sentido que García Máynez trata de darle a la autonomía tiene que ver con la posibilidad de que los entes puedan regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de

⁸⁰ Ackerman, John, “Organismos autónomos.” *op cit.*, p. 10.

⁸¹ *Ibidem*, p. 8.

⁸² Carpizo, Jorge (2004). El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo. *Revista de Estudios Políticos*, 125, p. 39.

⁸³ Borja López-Jurado, Francisco de (1991). *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, p. 25.

⁸⁴ Fuertes, Mercedes, El proyecto de autonomía del Banco Central. *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, 51, 1993, p. 746

⁸⁵ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1993, p. 104.

descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano⁸⁶.

Siguiendo cada una de las principales ideas de autonomía, ésta no sería solamente en el sentido de libertad con respecto a los otros poderes del Estado, ni a una separación del Estado mismo ya que los órganos autónomos son parte del Estado, sino que se refiere también a una forma específica para auto gobernarse mediante reglas y diseños al interior de cada órgano.

Lo que podemos encontrar es la existencia de tipos específicos de autonomía en los órganos. Para Susana Thalía Pedroza existen tres tipos de autonomía que se pueden medir por su grado: centralización, desconcentración y descentralización. Sin detenernos más, ella considera que los órganos autónomos tienen que ser y son de tipo descentralizados⁸⁷. Contraria a su visión, José Luis Caballero y John Ackerman consideran que esos grados de autonomía en realidad representan a organismos dependientes del gobierno y por ello no pueden ser considerados como órganos autónomos ajenos a los poderes tradicionales del Estado⁸⁸.

Una lectura sobre el tipo de autonomía que puede tener un órgano constitucional autónomo es la que encontramos en Filiberto Valentín Ugalde Calderón que la clasifica⁸⁹ de la siguiente manera:

1. Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.
2. Orgánica o administrativa: no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad y establecen parámetros de organización interna.
3. Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines.
4. Normativa: se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

⁸⁶ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos... *op. cit.*, p. 257.

⁸⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos..." *op. cit.*, p. 178.

⁸⁸ Caballero, José Luis, "Los órganos constitucionales..." *op. cit.*; y Ackerman, John, "Organismos autónomos..." *op. cit.*

⁸⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autonomos..." *op. cit.*

5. De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

6. Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Entonces, los límites y alcances que tenga un órgano autónomo estarán condicionados por el tipo de autonomía que tengan. Un órgano que esté subordinado a alguno de los poderes del Estado o que dependa directamente no podrá desempeñarse libremente. En cambio, un órgano que cuente con una autonomía plena sí podrá desarrollar de mejor manera las facultades que la ley le ha conferido.

1.5 El estado de los marcos de responsabilidad gubernamental y los órganos garantes en las democracias de América Latina.

Los países de América Latina han tendido en la última década a modificar sus normas internas hacia una mayor profundización de la transparencia y la rendición de cuentas. Desde el año 2002 se han registrado avances en sus marcos legales orientados a la profundización democrática bajo la cual la gran mayoría transitaron años atrás. En algunos casos, como el mexicano, su transición democrática se dio en el año 2000 y, al igual que el resto de países de AL, se incorporó a esta nueva oleada de “reformas democratizadoras de segunda generación” que se orientaron a la transformación del sistema político vía el cambio de las instituciones y órganos de gobiernos para hacerlos más responsables ante la sociedad.

En América Latina, uno de los caminos para lograr el cambio en las instituciones y las reglas en el ejercicio de gobierno, fue a través de la incorporación de leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas, así mismo, se buscó la garantía del derecho de acceso a la información en la constitución o en leyes reglamentarias. Muchas de estas disposiciones legales buscaron estar en consonancia con lo experimentado en otros países y que se siguieran modelos como la Freedom of Information Act o las leyes de la década de los ochenta y noventa que en el siglo XX se promovieron en diversas partes del mundo. La novedad en las leyes latinoamericanas referentes a la transparencia, en aquellas que buscaban la protección del derecho de acceso a la información o que se orientaron a una mayor rendición de cuentas de los servidores públicos, radicó en la creación de

órganos capaces de hacer valer esas leyes y proteger el derecho de acceder a la información gubernamental.

La idea de crear leyes y órganos especializados en la materia era la de avanzar en el proceso de instauración y profundización de la democracia. El tener una responsabilidad gubernamental mayor, el poder pedir, exigir y hacer valer los mecanismos punitivos en contra de los servidores públicos que violasen las leyes de transparencia y rendición de cuentas se consideró que estaba estrechamente relacionado con la calidad de la democracia misma⁹⁰. Los resultados recientes de Latinobarómetro o FreedomHouse (FH) que miden la satisfacción, apoyo y grado de democracia en la región de AL, muestran que en los países integrantes de la región aún no se logra una mayor satisfacción con este régimen de gobierno.

Cuadro 4. Comportamiento de la democracia en la región⁹¹

Tipo de democracia en América Latina (índice de Freedom House para 2015)			
Países democráticos	Puntuación	Países parcialmente democráticos	Puntuación
Chile	1	Venezuela	5
Costa Rica	1	Honduras	4
Uruguay	1	Colombia	3.5
Argentina	2	Guatemala	3.5
Brasil	2	Nicaragua	3.5
Panamá	2	Bolivia	3
El Salvador	2.5	Ecuador	3
Perú	2.5	México	3
República Dominicana	2.5	Paraguay	3

⁹⁰ Al respecto tenemos los estudios realizados por Mikel Barreda y la propuesta analítica de Daniel Levine y José Molina quienes de manera puntual han llevado a cabo aportes para el estudio de las democracias latinoamericanas y del resto del mundo a partir de un análisis multifactorial que permitan observar el tipo de calidad que se tiene de cada una de ella. Entre las variables que han coincidido deben estar presentes en un estudio de calidad de la democracia destacan la responsiveness y la rendición de cuentas. La responsiveness es entendida por ellos como la respuesta puntual de los servidores públicos a demandas de información, en otras palabras, la transparencia misma de los funcionarios públicos. Mientras que la rendición de cuentas es el proceso mediante el cual se castiga o se premia a los servidores públicos por el desempeño en sus tareas. Ellos incluyen en este análisis de calidad de la democracia otras variables más como son la participación, la soberanía, el estado de derecho, etc., pero dos imprescindibles que les permiten conocer de mejor manera la calidad de una democracia son las que en este texto estamos tratando como parte de la responsabilidad gubernamental. Al respecto *cfr.* Barreda, Mikel, “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. XVIII, número 2, segundo semestre de 2011; Levine, Daniel y José Molina, “La calidad de las democracias en América Latina: una visión comparada”, en *América Latina Hoy*, número 45, abril de 2007.

⁹¹ Freedom House mide el grado de democracia en una escala de 1 a 7 en donde los países que se ubican en el rango de 1 a 2.5 son considerados como libres (o democráticos ya que tienen ese tipo de régimen y cuentan con las libertades y derechos civiles y políticos plenamente garantizados), los que están en el rango de 3 a 5 son considerados parcialmente libres (o parcialmente democráticos ya que su régimen democrático ha logrado garantizar la gran mayoría de sus derechos y libertades, pero existen fallas que no permiten avanzar hacia una democracia plena) y los que están en el rango de 5.5 a 7 son los países que no son considerados libres y por lo tanto no son democracias establecidas capaces de generar las condiciones mínimas para que sus habitantes puedan desarrollarse libremente.

Tipo de democracia en América Latina (índice de Freedom House para 2015)			
Promedio en la región	1.8	2.6	3.5

Fuente: Freedom House 2015

América Latina es una región en la que existen democracias consolidadas y otras que están en proceso de consolidarse. Desde el punto de vista de garantías de derechos y libertades, AL oscila entre el pleno respeto y algunas fallas en ciertos derechos. Como se puede observar en el Cuadro 4, la región se divide en aquellos países que cuentan con una democracia establecida capaz de garantizar elecciones libres y limpias, competencia partidista, la representación e inclusión de grupos minoritarios, las libertades de creencia, de pensamiento, de expresión, asociación, educación, etc. Chile, Costa Rica y Uruguay (evaluados con 1) son los países que para 2015 representaban las democracias mejor establecidas en la región; mientras que las peor evaluadas, pero sin dejar de ser democracias plenas, fueron El Salvador, Perú y República Dominicana (2.5 de evaluación).

En el grupo de los países considerados como democracias parciales, encontramos casos como el venezolano que está evaluado como una democracia al borde de un autoritarismo. Ese mismo grupo de democracias fallidas agrupa a países como México que sus fallas en áreas como la garantía de derechos políticos, en especial la constante crítica a la violación derechos humanos en el país, los casos de corrupción y los recurrentes casos de muertos y desaparecidos en el marco de la lucha contra el narcotráfico han llevado a que el país esté mal evaluado junto a otros como Guatemala, Colombia, Honduras, Ecuador, Paraguay y Bolivia. Estos países comparten el hecho de que son democracias electorales, de que sus gobiernos emanan de elecciones libres, periódicas y competitivas, la falla radica en la garantía de libertades y derechos. Guillermo O'Donnell bien llamaría a estos casos como “zonas marrones”⁹² donde siguen prevaleciendo enclaves del viejo sistema que no permiten avanzar al país hacia una democracia plena.

Lo interesante de cada uno de los 18 países de la región de AL es que persisten esas zonas marrones referentes a la baja intensidad de la ciudadanía y una carente legalidad incapaz de extenderse en todo el territorio nacional negando, así, la expansión de derechos políticos y civiles y prevaleciendo un estado de derecho débil. Los informes de FH sobre la medición democrática en la región dan cuenta de ese problema en diversos países.

⁹² O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII No 130. 1993.

Pero el análisis del grado de democratización en la región y la percepción, aceptación y apoyo a la democracia dista mucho de la realidad. La realidad latinoamericana muestra que existen países que podríamos considerar democracias establecidas, pero cuentan con problemas de aceptación a la misma; por otro lado están aquellos países que sus democracias podrían considerarse defectuosas, pero gozan de un gran apoyo popular a esta forma de gobierno. Latinobarómetro en sus informes periódicos da cuenta de esta realidad (Cuadro 5).

Cuadro 5. La democracia como forma de gobierno y su apoyo en la región

Apoyo a la democracia en América Latina (índice de Latinobarómetro 2015)	
Países de AL	% de apoyo
Venezuela	8.4
Uruguay	7.6
Ecuador	7
Argentina	7
Chile	6.5
Bolivia	6.5
República Dominicana	6.3
Costa Rica	5.7
Perú	5.6
Colombia	5.5
Brasil	5.4
Nicaragua	4.8
México	4.8
Panamá	4.4
Paraguay	4.4
El Salvador	4.1
Honduras	4
Guatemala	3.3
Promedio general	5.6

Fuente: Elaboración propia

Partir de la idea de democracia como forma de gobierno y por ende, como forma de vida, ha llevado a que las personas la idealicen como una respuesta a los males que se presentan y que es capaz de

solucionar problemas de cualquier esfera o ámbito. La idea política de democracia⁹³ está centrada en ese ámbito solamente. Aunque una idea mayor y profunda de la misma abarque aspectos de la vida social, económica y cultural de la misma sociedad, llevarla a esos niveles implicaría una mayor tarea de medición al respecto. La sociedad misma ha entendido a la democracia como un bien superior que debe ser capaz de resolver los problemas económicos de un país que van desde el crecimiento económico hasta la generación de empleos bien remunerados; de la misma manera han considerado a la democracia como un facilitador para la intermediación en problemas de carácter intrasocial como la resolución de conflictos armados o la intermediación con los grupos sociales que exigen demandas específicas; y también se ha considerado a la democracia como un agente capaz de promover la cultura y las raíces propias de cada nación.

Entender a la democracia de esa manera ha llevado a que la satisfacción y el apoyo a la misma hayan caído a niveles críticos en donde la mitad de los países la apoyan y la otra mitad no. En el cuadro 5 se muestra esa situación. En una escala de 1 a 10 donde 10 es un pleno apoyo a la democracia y 1 es un nulo apoyo, la región de AL se encuentra con un promedio de 5.6, esto es un apoyo muy bajo para la misma y apenas nueve países se encuentran por encima de este promedio. Paradójicamente, Venezuela que es el país mejor evaluado en materia democrática, el apoyo social en ese país para el 2015 se encontraba muy bien evaluado (8.4), mejor que el de las democracias estables como Uruguay (7.6), Chile (6.5) o Costa Rica (5.7).

En cambio, la democracia fallida de Guatemala ha llevado a que apenas un 33 % de la población la apoyara, mientras que el 67 % prefieren una forma de gobierno diferente a la democracia. Este escenario no dista mucho de Honduras, El Salvador, Paraguay, Panamá y México en donde el rango de apoyo va de 4 a 4.8, es decir, que un 52 % o más preferirían otra forma de gobierno diferente a la democracia en esos países.

La relación democracia y apoyo a ésta resulta no ser la mejor en los países de América Latina. Como se muestra en la Figura 1, si consideramos la evaluación a la democracia y el apoyo representado como porcentaje de la población respaldándola, pocos son los países que se corresponden en sus mediciones. La democracia chilena junto a la costarricense que son las dos democracias mejor evaluadas en la región, son dos casos que no se encuentran expresados de la misma manera en el apoyo ciudadano hacia ella. Por el contrario, las democracias boliviana y ecuatoriana que han dado muestras de problemas graves en cuanto a respeto a derechos civiles y

⁹³ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1988.

políticos y a la permanencia de sus autoridades en el poder, el apoyo social las lleva a ser de las mejores evaluadas en la región. Un caso de violaciones de derechos humanos graves y, por ende, de respeto a la legalidad, es Colombia en donde su democracia goza de un apoyo popular, pero la evaluación a ella es de las más bajas en la región. Tal vez el caso más paradigmático sea Venezuela que a pesar de ser considerado un país en donde el Estado de Derecho, la legalidad institucional, el respeto a derechos civiles, políticos y humanos son constantemente castigados y violados, cuenta con las condiciones básicas de una poliarquía que hacen de una zona marrón bien evaluada y apoyada por sus ciudadanos.

Figura 1. Relación democracia y apoyo en América Latina, 2015.

Relación: Democracia basada en derechos y libertades y Apoyo a la democracia en América Latina y (FH y Latinobarómetro 2015)			
Calificación	Democracia y democracias parciales	Apoyo a la democracia	% de apoyo
1	Chile	Venezuela	8.4
1	Costa Rica	Uruguay	7.6
1	Uruguay	Ecuador	7
2	Argentina	Argentina	7
2	Brasil	Chile	6.5
2	Panamá	Bolivia	6.5
2.5	El Salvador	República Dominicana	6.3
2.5	Perú	Costa Rica	5.7
2.5	República Dominicana	Perú	5.6
3	Paraguay	Colombia	5.5
3	México	Brasil	5.4
3	Ecuador	Nicaragua	4.8
3	Bolivia	México	4.8
3.5	Nicaragua	Panamá	4.4
3.5	Guatemala	Paraguay	4.4
3.5	Colombia	El Salvador	4.1
4	Honduras	Honduras	4
5	Venezuela	Guatemala	3.3

Fuente: Elaboración propia

1.5.1 Garantías constitucionales y marcos legales de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en América Latina: la responsabilidad gubernamental.

Mientras que el nivel de democracia y el apoyo a ella no se corresponden, la creación de mecanismos e instituciones de responsabilidad gubernamental parecieran tampoco tener una

relación positiva: a mayor democracia, mayores mecanismos de responsabilidad, o viceversa. Lo que tenemos en la región son diversas configuraciones que se deben estudiar por separado.

De la misma manera que se hizo para analizar las democracias en la región, en cuanto a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en estos países, se debe partir de la norma constitucional y de la reglamentación específica en la materia. Por esta razón, se analizaron las 18 constituciones de la región buscando la garantía constitucional del acceso a la información como puerta de entrada de la transparencia y de la rendición de cuentas. En un segundo nivel se consideraron leyes específicas al respecto. Al igual que las configuraciones democráticas y su apoyo, existen variaciones en cuanto a mecanismos de responsabilidad en cada país, a menos en términos normativos.

Un primer esbozo de las leyes que se han analizado y que protegen el derecho de acceso a la información, promueven la transparencia gubernamental así como normas constitucionales es el que se presenta en el Cuadro 6 donde lo que tenemos es a seis países (Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) que garantizan en sus constituciones el derecho de acceso a la información, es decir, que han incorporado el mecanismo para que la sociedad pueda acceder a la información gubernamental, transparentarla y así generar un sistema de responsabilidad gubernamental. Sin embargo, a esos seis casos se han incorporado ocho más que han implementado leyes en la materia aunque no tengan un sustento constitucional: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Perú.

Aún y cuando han incorporado mecanismos de control al poder administrativo, uno de los obstáculos para poder hacer avanzar la transparencia en la región es la falta de órganos garantes tanto del derecho como del proceso. De los 14 países que han legislado e incorporado medidas de transparencia, Brasil, Perú, Panamá y República Dominicana no cuentan aún con órganos garantes que se encarguen de la vigilancia al gobierno y de la defensa de los ciudadanos ante actos arbitrarios y violaciones a su derecho de acceso a la información.

Cuadro 6. Avance de los mecanismos de responsabilidad gubernamental en AL

País	Garantía del DAI en la Constitución	Leyes de transparencia y acceso a la información	Año de la Ley	Órgano Garante	Informes anuales/estado de la administración	Leyes de rendición de cuentas
------	-------------------------------------	--	---------------	----------------	--	-------------------------------

Argentina	No tiene	No tiene	No	No	√	×
Bolivia	No tiene	No tiene	No	No	√	×
Brasil	No tiene	Ley No. 5228 o Ley de Acceso a la Información Pública	2011	No	√	×
Chile	No tiene	Ley No. 20285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado	2008	Consejo para la Transparencia	√	×
Colombia	No tiene	Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional	2012	Ministerio Público	√	×
Costa Rica	No tiene	No tiene	No	No	√	×
Ecuador	No tiene	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2004	Defensoría del Pueblo	√	×
El Salvador	No tiene	Ley de Acceso a la Información Pública	2011	Instituto de Acceso a la Información Pública	√	×
Guatemala	No tiene	Ley de Acceso a la Información Pública	2008	Procuraduría de Derechos Humanos	√	×
Honduras	1982, art. 182: Habeas Data	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2006	Instituto de Acceso a la Información Pública	√	×
México	1977, art. 6°, Derecho a la Información	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	√	√
Nicaragua	1987, art. 26, Habeas Data	Ley de Acceso a la Información Pública, Ley 621	2007	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	√	×
Panamá	No tiene	Ley No. 6	2002	No	√	×
Paraguay	1972, Libertad de Expresión	Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental	2014	No	√	×

Perú	No tiene	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N. 27806)	2002	No	√	×
República Dominicana	1994, art. 8, Libre acceso a medios y fuentes oficiales	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública	2004	No	√	×
Uruguay	1967, art. 29, Libertad de expresión	Ley de Acceso a la Información Pública	2008	Unidad de Acceso a la Información Pública	√	×
Venezuela	No tiene	No tiene	No	No	√	×

Fuente: Elaboración propia

Los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Venezuela son los que no han mostrado ningún tipo de avance en la materia, ellos cuatro no han reconocido el derecho de acceso a la información en sus constituciones ni han implementado leyes en la materia.

Aunado a esto, si analizamos la rendición de cuentas en la región, el panorama se muestra opaco. Leyes en la materia no existen salvo la de México, pero es una ley pensada en la transparencia, y la rendición de cuentas es considerada como apertura de información. En América Latina la rendición de cuentas es aún entendida en el sentido horizontal y como tal, lo que han establecido en las constituciones de cada país son los informes de gobierno o el estado que guarda la administración como ejercicios de rendición de cuentas.

Así, lo que tenemos son 11 países que se encuentran por encima del promedio (5.4) en materia de mecanismos de responsabilidad gubernamental (acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas) y a siete países que no han avanzado mucho en este sentido como se muestra en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Índice de mecanismos de responsabilidad gubernamental

Mecanismos de responsabilidad gubernamental en AL (índice simple de 0-1)	
Argentina	2.5
Bolivia	2.5
Costa Rica	2.5

Venezuela	2.5
Brasil	4.2
Perú	4.2
Honduras	5
Chile	5.8
Colombia	5.8
Ecuador	5.8
El Salvador	5.8
Guatemala	5.8
Panamá	5.8
República Dominicana	5.8
Nicaragua	7.5
Paraguay	7.5
Uruguay	7.5
México	10
Promedio en la región	5.4

Fuente: Elaboración propia

1.5.2 Responsabilidad gubernamental en América Latina de manera comparada

Ante un aparente proceso de institucionalización de la responsabilidad gubernamental en América Latina a través de leyes y normas en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, los países de la región encuentran configuraciones diferentes en donde cada uno resulta particular y único, pero a su vez, comparten rasgos semejantes. Si cruzamos el índice de mecanismos de responsabilidad gubernamental que se construyó a partir de las leyes en la materia, la positivización del derecho y la creación de órganos garantes, con el índice de tipo de democracia latinoamericana, lo que podemos observar en la región son escenarios diversos como los que se muestran en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Relación tipo de democracia y transparencia/rendición de cuentas

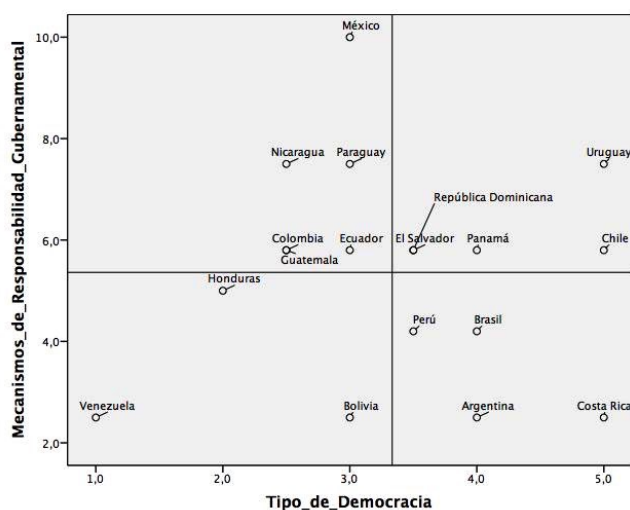
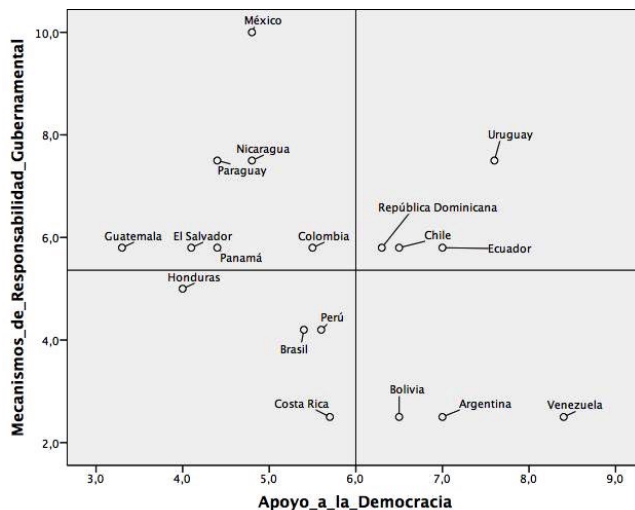


Gráfico 2. Relación apoyo a la democracia y transparencia/rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración propia

A mayor democracia es difícil sostener que existe una mayor propensión a crear mecanismos de responsabilidad gubernamental. De los 18 casos analizados de la región, en ese escenario apenas encontramos a cinco casos que se corresponden con esa hipótesis: Chile, Uruguay, Panamá, República Dominicana y El Salvador. Pero pensar una hipótesis alterna en donde a menor democracia menos mecanismos de responsabilidad es un error también ya que solo Venezuela, Honduras y Bolivia sustentan dicho escenario. Los 11 casos restantes varían entre mayores mecanismos y menos democracia, así como mayor democracia y menos mecanismos.

Lo mismo sucede cuando se analiza el cruce entre el índice de mecanismos de responsabilidad con el de apoyo a la democracia (Gráfico 2). La lógica llevaría a pensar que a mayores leyes de acceso a la información, de transparencia y de rendición de cuentas en la democracia que sea, mayor será el apoyo a esta forma de gobierno, sin embargo, eso resulta errado. Apenas cuatro casos sustentan esta idea: Uruguay, República Dominicana, Chile y Ecuador. Tampoco menos mecanismos implican menor apoyo, Honduras, Perú, Brasil y Costa Rica respaldarían esa afirmación.

Un análisis más que implique a la transparencia misma y a los institutos de la región es el que podemos conocer a continuación. Al igual que la percepción y apoyo que se tiene de la democracia en la región, en materia de transparencia los datos no son muy optimistas. El Cuadro 8 muestra cómo es que no se percibe de la misma manera a la transparencia de país en país en la región latinoamericana. El país con una percepción de transparencia mayor resulta ser Uruguay con un 61

%, seguido por países como Ecuador y República Dominicana con un 59 y 58 % respectivamente. Mientras que los países que presentan índices bajos de percepción de transparencia en su gobierno son Guatemala, Perú y Colombia con un 24 % cada uno y Brasil con un 16 % de percepción ciudadana. Si consideramos que el promedio en la región es de 36 % (promedio sumamente bajo) de percepción de transparencia gubernamental, podemos observar que apenas siete países rebasan ese promedio y 11 están por debajo de él.

Cuadro 8. Transparencia en AL

Percepción de transparencia gubernamental en América Latina (índice de Latinobarómetro 2015)			
Países de AL	%	Países de AL	%
Uruguay	61	Honduras	32
Ecuador	59	Paraguay	31
República Dominicana	58	Costa Rica	27
Bolivia	47	El Salvador	27
Chile	44	México	26
Nicaragua	43	Guatemala	24
Panamá	37	Perú	24
Argentina	34	Colombia	24
Venezuela	33	Brasil	16
Promedio general			36

Fuente: Retomado de Latinobarómetro, 2015.

El problema de percepción de la transparencia podría deberse a diversos factores como son la falta de mecanismos legales de transparencia, la deficiencia de estos mecanismos, el poco aprovechamiento que hacen los individuos de las herramientas a su alcance para conocer a su gobierno, los malos servicios que brinda la autoridad y que repercuten en los individuos, los malos diseños institucionales, etc.

Si consideramos la existencia de agencias especializadas en la región, es decir, los órganos garantes en tanto su vertiente de autonomía (Cuadro 9) que los haría funcionar correctamente y así promover una mejor transparencia en la región lo que tenemos es que de los nueve órganos garantes, apenas tres tienen una autonomía que los posibilita a trabajar de manera más libre. El caso mexicano es el que cuenta con la autonomía plena (constitucional), el órgano chileno y el *ombudsman* ecuatoriano

no han sido reconocidos por sus Constituciones. Los demás órganos garantes varían en el tipo de autonomía aunque coinciden en que cuentan con las facultades técnicas necesarias para llevar a cabo las tareas que les confiere la ley y la dependencia a la que pertenecen; tal es el caso de Colombia, Guatemala, Nicaragua y Uruguay, ellos pueden realizar la tareas de transparencia y acceso a la información debido a que cuentan con las capacidades necesarias para hacerlo, pero dependen económicamente y jurídicamente de alguien más lo que les impide auto determinarse. El Salvador y Honduras son dos países en donde sus institutos de acceso a la información cuentan con una autonomía financiera y de tipo administrativo o técnico que los hace funcionar hasta donde se los permita la dependencia a la que pertenecen, pero son capaces de ejercer su propio presupuesto.

Cuadro 9. Órganos garantes y autonomía

País	Órgano Garante	Tipo de autonomía	
Argentina	No	-	0
Bolivia	No	-	0
Brasil	No	-	0
Chile	Consejo para la Transparencia	Funcionamiento	0.9
Colombia	Ministerio Público	Técnica	0.6
Costa Rica	No	-	0
Ecuador	Defensoría del Pueblo	Funcionamiento	0.8
El Salvador	Instituto de Acceso a la Información Pública	Administrativa y financiera	0.7
Guatemala	Procuraduría de Derechos Humanos	Técnica	0.6
Honduras	Instituto de Acceso a la Información Pública	Técnica y financiera	0.7
México	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Constitucional plena	1
Nicaragua	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	Técnica	0.6
Panamá	No	-	0
Paraguay	No	-	0
Perú	No	-	0
República Dominicana	No	-	0
Uruguay	Unidad de Acceso a la Información Pública	Técnica	0.6
Venezuela	No	-	0

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis cruzado entre los mecanismos de responsabilidad y la percepción de la transparencia en la región nos lleva a encontrar que tampoco hay una relación positiva a mayores mecanismos de

responsabilidad, mayor percepción de la transparencia; pero tampoco hay una relación negativa entre estos. En todo caso, lo que tenemos son escenarios diferentes y particulares.

Por ejemplo, el caso de México es el que más ha avanzado en crear y generar mecanismos de responsabilidad gubernamental en la región, sin embargo, esto no ha impactado en la percepción de transparencia que se tiene en el país. Por el contrario, Ecuador y República Dominicana junto con Uruguay que han implementado menos mecanismos de responsabilidad que México, reportan que sus ciudadanos perciben más transparencia en esos países.

Si bien, la dispersión de los datos en el gráfico 3 no permite encontrar una relación entre ambas variables, es interesante como seis casos se agrupan en lo que podríamos considerar como una relación negativa: a menos mecanismos de responsabilidad, menos percepción de transparencia. En ese sentido están Venezuela, Costa Rica, Argentina, Perú, Brasil y Honduras. De esos seis casos, cinco de ellos no cuentan con un órgano garante, solo Honduras lo tiene.

Lo que podemos encontrar de forma más estable en la región es la relación percepción de la transparencia y apoyo a la democracia (Gráfico 4). Resulta peculiar como es que a mayor percepción de transparencia, mayor es el apoyo a la democracia, al menos el ajuste a la línea de tendencia muestra esa relación. El caso atípico lo podríamos encontrar en Venezuela que se desvía de forma notable en comparación con los demás, y que en los hechos la vinculación entre ambas variables es inexistente.

Gráfico 3. Relación entre Mecanismos de responsabilidad y percepción de transparencia en AL

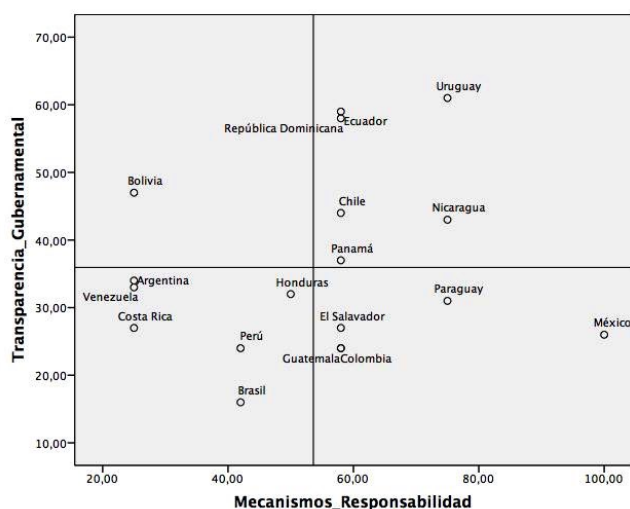
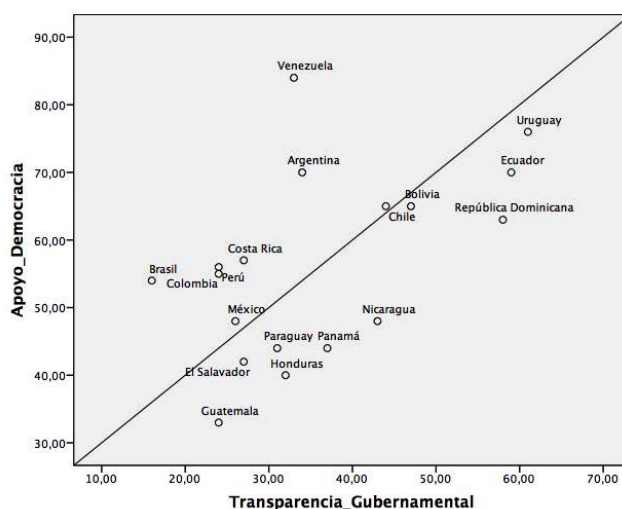


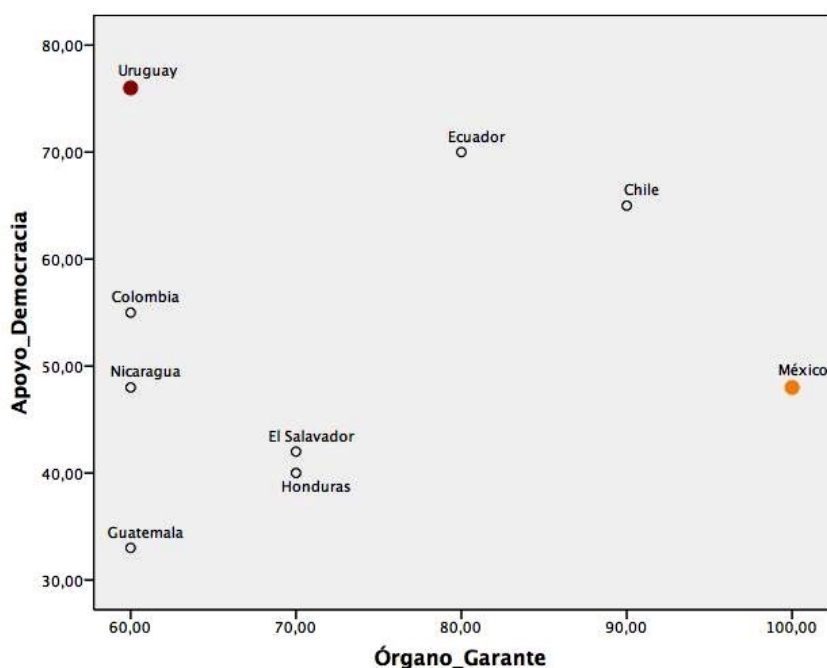
Gráfico 4. Relación entre Percepción de transparencia y Apoyo a la democracia en AL



Fuente: Elaboración propia

Un intento más de análisis de los mecanismos de responsabilidad, pero vistos desde los órganos garantes y su autonomía lo podemos encontrar en los gráficos 5 y 6. En el gráfico 5 lo que tenemos es que un órgano garante fuerte en la región con autonomía plena no impacta directamente en la percepción y apoyo a la democracia (México, por ejemplo). Pueden existir órganos que ni siquiera estén plenamente facultados para llevar a cabo sus funciones, o que dependan de otra instancia y que sin las directrices de ellos no puedan trabajar, pero que en donde existen esos casos la democracia encuentre un mayor apoyo por parte de los ciudadanos (caso de Uruguay). Aunque existen casos que invitan a pensar que la tendencia puede ser positiva entre ambas variables: Colombia, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras son casos con órganos poco facultados y en donde el apoyo a la democracia es muy bajo.

Gráfico 5. Relación entre Órgano Garante y Apoyo a la democracia en AL



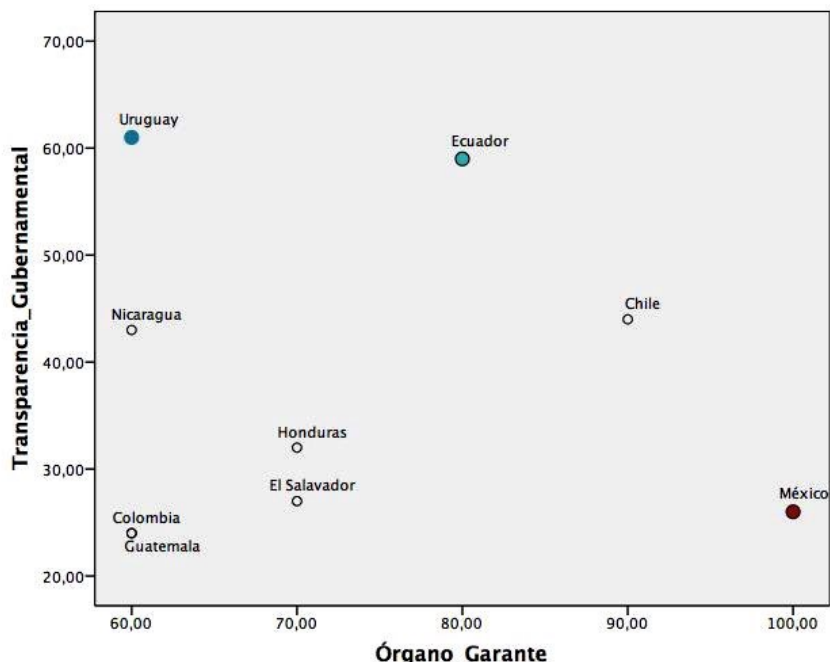
Fuente: Elaboración propia

Sucede lo mismo con la relación órgano garante y percepción de transparencia. Sin embargo, cuatro casos (Colombia, Nicaragua, El Salvador y Honduras) muestran que si un órgano no está plenamente facultado, será muy difícil que se tenga una percepción positiva de la transparencia en ese país.

Hay casos como el Uruguayo que a pesar de tener un órgano dependiente del mismo gobierno federal y que funciona con integrantes de la propia presidencia de ese país, los niveles de percepción de transparencia son los más altos de la región. Caso contrario es el mexicano en donde

se tiene un órgano plenamente facultado y constitucionalmente reconocido, pero en el país los niveles de transparencia que percibe la sociedad por parte del gobierno son muy bajos.

Gráfico 6. Relación entre Órgano Garante y Percepción de la transparencia en AL



Fuente: Elaboración propia

Los pocos datos presentados en este último par de análisis impiden ver de manera clara una tendencia, es imposible generalizar ni hablar de quien condiciona a quien, lo que sí tenemos son casos de estudio representativos como es el de México que nos muestra un claro problema en materia de transparencia, rendición de cuentas y en su propio órgano. Especialmente, el Gráfico 6 muestra que el órgano garante mexicano no está funcionando de la manera que debería y por eso presenta tales evaluaciones, las causas pueden ser que no estén presentes a simple vista. Este rápido y somero análisis da pie para seguir analizando al instituto de transparencia en los apartados siguientes de esta Tesis.

Conclusión del capítulo

Hoy en día, es impensable dissociar acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; los tres son complemento de un sistema integral y los tres se complementan entre sí. Pero también resulta imposible pensarlas en solitario esperando una autoejecución y unos resultados óptimos por sí mismas, es necesario que para ser garantizadas existan órganos especializados pro-rendición de cuentas o garantes de la transparencia y el derecho humano mismo.

La implementación de mecanismos de responsabilidad gubernamental pasa por el reconocimiento de derechos, instauración de procesos y creación de instituciones fuertes que permitan llegar al fin último que se busca. Este capítulo pretendió mostrar la forma en que se ha estudiado a los órganos pro-rendición de cuentas y los atributos con que deben contar para llevar a cabo esta tarea. Quedó de manifiesto que los órganos autónomos constitucionales pueden promover una cultura de la transparencia y una rendición de cuentas de los poderes tradicionales del estado, pero para llegar a ello, la configuración de dicha transparencia radicarán en las facultades y acciones que tenga y pueda emprender cualquier agencia de este tipo. Si el órgano, institución o agencia cuentan con autonomía constitucional y están establecidas de manera clara sus funciones será más factible que puedan emprender acciones concretas en pro de la transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, de no ser así, aún es posible que tengan cierto margen de maniobra y que puedan promover una rendición de cuentas gradual.

El contraste entre la teoría y la realidad no siempre van de la mano. Cuando incorporamos la transparencia y rendición de cuentas en la región de América Latina y la medimos, encontramos a más países proclives a ser abiertos y responsables (once países contra siete que se encuentran por encima de la media de transparencia y rendición de cuentas de 0.54), pero que se hallan en estados germinales de sus procesos. La gran mayoría de ellos apenas tienen leyes en la materia, mientras que el grueso se encuentra sin reconocer el derecho de acceso a la información. Además, en la mitad de ellos existen órganos garantes con diferencias significativas entre ellos: algunos cuentan con plena autonomía para operar sin depender de nadie más y otros se encuentran subordinados a alguna autoridad o son parte de la estructura de gobierno o de alguna dependencia del Estado.

Estas diferencias entre órganos hacen posibles diferentes configuraciones de transparencia y rendición de cuentas en la región, además, los diferentes entramados legales facultan la presencia de prácticas al margen de la ley. Para el caso en que esta Tesis pretende ubicarse, el mexicano, las diferentes modificaciones en su marco normativo han impulsado que su órgano garante se encuentre propenso a tener resultados diferenciados en diversas etapas de su funcionamiento. Los resultados que podremos observar pueden ser que estén orientados a la protección del derecho de acceso a la información, es decir, a la apertura informativa, o que estén orientados a la protección de las dependencias con lo cual se cierre la puerta al acceso. Conocer esto implicará analizar, por un lado, la normatividad en materia de transparencia en el país y, por el otro, al órgano garante para saber hasta qué grado se encuentra facultado para realizar su trabajo de manera eficaz.

Capítulo 2

Diseño legal de transparencia y la rendición de cuentas en México: leyes y reformas constitucionales.

Introducción

El 30 de abril de 2002, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) y el 11 de junio del mismo año, Vicente Fox Quesada, en su calidad de presidente de la república, hizo la promulgación de la ley⁹⁴ y su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF en adelante). El objetivo de esta ley era muy simple: hacer visibles las actividades del gobierno federal y sus funcionarios, así como permitir a los ciudadanos el acceso a la información vinculada con sus autoridades.

La creación de una ley de este tipo, vinculante a los servidores públicos del ámbito federal y modelo para los demás órdenes y niveles de gobierno se dio en un contexto en particular que se vivía en el país: la primera alternancia política en México. La transición a la democracia en la que México estuvo involucrado durante años culminó con la elección de un partido diferente en el poder. Dicha alternancia hizo posible que diversas fuerzas sociales hicieran presión para que las demandas de apertura gubernamental y transparencia en la función pública se viesan materializadas con la llegada de un partido nuevo.

El Grupo Oaxaca⁹⁵ fue el encargado de canalizar el fervor social y democrático de la transparencia y hacerlo llegar a las autoridades electas. La presión mediática ejercida por dicho grupo social derivó en la formulación y presentación de una iniciativa de ley de acceso a la información pública que fue retomada y suscrita por diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados como fueron el PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia quienes el 6 de diciembre de 2001 presentaron de manera formal la iniciativa de ley en dicho recinto legislativo.⁹⁶ Esta iniciativa, junto a la del ejecutivo federal, fueron aprobadas en 2002 y a partir de 2003 las nacientes disposiciones del marco de transparencia en el país empezaron a operar a nivel del gobierno federal.

⁹⁴Diario Oficial de la Federación, primera sección, 11 de junio de 2002, pp. 1-19.

⁹⁵ La denominación de grupo Oaxaca se refiere a un grupo de instituciones de educación superior, de la sociedad civil, del ámbito periodístico y empresarial que se dieron lugar el 23 y 24 de mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca para ser parte del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad iberoamericana, Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el diario El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México. Los consonantes y asistentes hicieron presión social y mediática a fin de posicionar el tema del derecho de acceso a la información en la agenda pública.

⁹⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año V, número 895, viernes 7 de diciembre de 2001.

La primera ley de transparencia del 2002 tendrá dos modificaciones, una en 2007 y otra en 2009 y una cirugía mayor en 2013 que llevaría a la eventual implementación de una ley general de transparencia. El tejido legal que se ha realizado desde el año 2002 en materia de transparencia y rendición de cuentas ha sido la base de una ciudadanía más participativa e involucrada en los asuntos de su gobierno, al menos teóricamente hablando.

La creación de una ley de transparencia vía el acceso a la información trajo consigo modificaciones notables en el comportamiento de los funcionarios públicos. La adecuación de sus prácticas y su forma de operación fueron alteradas ante el escrutinio público y la observación constante de los medios de comunicación y la sociedad en general que ahora contaban con una herramienta legal para conocer mejor el actuar del gobierno federal.

Además de los cambios actitudinales que pudiesen verse afectados por la creación de leyes de transparencia, un cambio fundamental que derivó de este proceso político y social fue la creación de una instancia ajena al gobierno, cercana a los ciudadanos y parte fundamental del estado democrático naciente: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Siguiendo el modelo del órgano electoral, en México se creó una instancia especializada en el tema de transparencia y acceso a la información que sería la encargada de velar por el cumplimiento de la ley y que con el paso del tiempo se convertiría en garante de un derecho humano (el acceso a la información) y la principal pieza generadora de rendición de cuentas en el país.

De esta manera, la búsqueda de la responsabilidad gubernamental se centró en dos grandes pilares que desde 2003 la han tratado de hacer funcionar: en una ley de transparencia y acceso a la información y en un órgano autónomo garante. Estos dos centros de responsabilidad han evolucionado desde 2003 a tal grado de convertirse en leyes más amplias y rigurosas y en un órgano garante constitucionalmente autónomo. Ambas piezas del andamiaje democrático mexicano resultan fundamentales hoy en día para entender una democracia más allá de meros actos electorales en donde los servidores públicos, los gobernantes y la clase política en general son capaces y están obligados a dar cuenta de sus actos. Al menos en el texto, la ley y la institución garante deberían ser capaces de generar esos cambios en su clase gobernante.

Pero la llegada a leyes e instituciones fuertes y capaces de generar cambios políticos en el país no ha sido un proceso espontáneo y que se diese en automático, por ello, en este capítulo se habrá de

responder a la pregunta ¿cómo ha sido el cambio legal en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos y rendición de cuentas en México? El principal objetivo de este capítulo es presentar el origen y evolución del marco legal de transparencia, acceso a la información y de rendición de cuentas a partir de las leyes y reformas implementadas en el país, por ello es que se presentará el capítulo de forma cronológica atendiendo las leyes y reformas que se dieron durante el periodo 2002-2013.

El presente capítulo estará estructurado de cuatro partes: la primera tiene que ver con el proceso de creación y la entrada en vigor de ley de transparencia y acceso a la información del 2002. En segundo lugar, se presentará la reforma de 2007 que reconoció al acceso a la información como un derecho humano en la constitución misma. En el tercer apartado se analizará la reforma de 2009 que introdujo el límite del acceso a la información como un derecho humano, esto es la protección de datos personales. Para el cuarto apartado se presentará la ley de 2013 que resultó en un cambio profundo tanto para los marcos de transparencia, el reconocimiento del derecho de acceso a la información, como para el órgano garante. En cada apartado se pondrá atención a los aspectos básicos que se plantearon tanto en la ley como en las reformas y que resultarán los puntos fuertes en este proceso de búsqueda de la responsabilidad gubernamental. Por último, se hará un contraste entre cada ley y reforma a fin de conocer la evolución de la normatividad en el país a través de una comparación propuesta por el autor.

La ley 2002, las reformas de 2007 y 2009 y la nueva ley de 2013 presentan diferencias en cuanto a su contenido. Si bien, todas se conducen en torno a la transparencia y la responsabilidad gubernamental, cada una de ella hace énfasis en áreas específicas, coinciden en otras y se refuerzan en algunas más. Las principales características de estas disposiciones legales están orientadas en el acceso la información, la rendición de cuentas, la protección a la vida privada de los ciudadanos y en el órgano garante que al final debe promover y proteger tanto los derechos como los procesos de responsabilidad gubernamental.

2.1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002.

El llegar a concretar una ley en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental fue un proceso lento y pausado que inició con el reconocimiento de un derecho más de los ciudadanos, el acceso a la información. Aunque pareciera un tema relativamente nuevo en la agenda pública, el acceso a la información en México data de la década de 1970. De hecho, el acceso a la información comparte el mismo origen, la misma cuna, que la democracia misma. En 1977 con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se considera como el punto de partida de la transición a la democracia mexicana, una reforma constitucional conllevó a que se garantizase el derecho a la información en ese mismo año.⁹⁷ Sin embargo, la diferencia entre ese derecho constitucionalmente reconocido en 1977 y el que hoy existe se encuentra en la confusa (mala) interpretación del mismo y en su nula regulación. Lo que se tuvo en México por más de 25 años fue un derecho limitado, restrictivo y parco en su campo de acción y disfrute.

La LFTAIPG de 2002 fue la puerta de entrada de la transparencia en México vía el acceso a la información. Esta ley fue el primer marco normativo en la materia y fue el referente en todo el país para adherirse a la nueva corriente democratizadora en México. Las reformas consecutivas eliminaron cualquier duda que se pudiese tener sobre el mismo.

Entre los puntos más importantes que se impulsaron con esta ley destacan cinco que se enlistan en el Cuadro 10 y que fueron recurrentes en las reformas consecutivas. Los cinco puntos a continuación expuestos brevemente serán desarrollados a lo largo de este apartado del capítulo 2 para precisar mejor cada acción emprendida por la ley. Aunque habría que agregar que esta ley es el primer referente en el país que obliga a las autoridades a publicar de manera permanente y asequible toda la información referida a sus funciones diarias que realizan, así como los recursos que se emplean para llevar a cabo tales acciones. Hasta antes de la ley de 2002, la entrega de este tipo de información se creía como posesión única e intransferible de las autoridades y no de los ciudadanos.

⁹⁷ Issa Luna Pla nos habla del largo trayecto que llevó el reconocer y garantizar el derecho a la información desde 1977 hasta el nacimiento del IFAI en 2002. Issa Luna Pla, “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en José Zalaquett, Alex Muñoz (eds.) *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile, 2008.

Cuadro 10. Puntos relevantes de la LFTAIPG 2002.

Aspectos relevantes de la ley 2002	
Positivos	Negativos
1. Vinculante al poder ejecutivo y su rendición de cuentas	Sugerente para los demás poderes y falta de rendición de cuentas
2. Inclusión de sujetos obligados a la ley	Pocos sujetos
3. Reconocimiento del acceso a la información de los particulares como herramienta fundamental de la ley	Reconocimiento parcial del acceso a la información como derecho
4. Incluye dos tipos de transparencia: la activa y la pasiva, así como las excepciones al acceso a la información	No se reconocen la transparencia clara, opaca y proactiva.
5. Se incluye un apartado de responsabilidad a las faltas de la ley	Las responsabilidades son limitadas y restrictivas.
6. Se crea un órgano garante independiente de los tres poderes y con capacidad técnica, económica y funcional para llevar a cabo sus tareas. El órgano debía estar integrado por cinco comisionados quienes conocerían de los recursos de revisión de los ciudadanos con lo que se convierte en la instancia última en materia de acceso a la información. La denominación del órgano garante sería Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)	Exceptuando el conocimiento y resolución de los recursos de revisión, sus facultades son limitadas careciendo de sanciones hacia los infractores de la ley y teniendo que canalizar sus casos a la Secretaría de la Función Pública.

Fuente: Elaboración propia

2.1.1 Obligación del ejecutivo federal a transparentar sus acciones.

Pensar la rendición de cuentas en México resulta una tarea compleja y falta de sentido. Y es que la rendición de cuentas entendida como la interacción que se da entre dos sujetos sobre un asunto y que conlleva una sanción de uno de los sujetos hacia el otro es un proceso que no se ha podido implementar en nuestro país.⁹⁸ Esta dificultad en la falta de implementación de políticas en materia rendición de cuentas ha hecho imposible encontrar un patrón de conducta que refleje el avance de la misma. El ejecutivo federal se había visto envuelto en esta dinámica de rendición de cuentas a modo. Lo único que se conocía como rendición de cuentas por parte de los ejecutivos federales y de la Administración Pública Federal (APF) eran los informes de gobierno que se presentaban y se siguen presentando año con año ante el Congreso de la Unión.

⁹⁸ López-Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Ali “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, en *Gestión y política pública*, Vol. XVI, Número 1, semestre de 2007, pp. 101-145.

Los informes de gobierno funcionaron como herramienta para conocer lo que el ejecutivo federal había hecho, cómo lo había hecho y con cuánto lo había hecho. Al final, esta información resultaba estar sesgada por la propia autoridad.

La ley de 2002 aunque no se puede considerar que fue un avance notable en materia de rendición de cuentas, sí lo fue en su tarea de presionar al ejecutivo federal y su aparato de acción, la APF, para entregar de manera periódica la información sobre sus actividades continuas.

Si consideramos a la rendición de cuentas como un continuo que se conforma de las tres instancias mencionadas en el Capítulo 1 referentes al acceso a la información (transparencia de la información), la justificación y la sanción de ella⁹⁹, entonces podríamos advertir que la ley de 2002 empezó con esta tarea de rendición de cuentas del ejecutivo a través del acceso a la información y la debida transparencia de la misma que generaba el ejecutivo.

La fracción XIV del art. 3 de la LFTAIPG establecía como sujeto obligado a: “a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.” A su vez, en su fracción IV del artículo 4º se establecía que era un objetivo de la ley: “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;”¹⁰⁰.

Esta ley contenía sólo cuatro Títulos, siendo el primero el referente a las disposiciones generales de la ley, un Título Segundo referente al “Acceso a la información en el poder ejecutivo federal”, un tercero conformado por tres artículos que eran sugerentes para los demás sujetos obligados y un cuarto orientado a las sanciones que debía realizar el poder judicial y la SFP. Es decir, la ley estuvo orientada en su mayoría al ejecutivo federal al que se le destinaron 32 artículos de los 64 que conformaban la ley, en otras palabras, la mitad versaban sobre la información que debía dar y no dar el ejecutivo federal, los tiempos, los procedimientos para acceder a ella así como la forma de inconformarse por la falta de la misma.

El hecho de que la ley de 2002 empezara a apoyarse en la información, fue un indicio de que se empezaba a gestar un proceso de rendición de cuentas mayor en el país. No será sino hasta la reforma de 2007 cuando se detone de mayor manera la rendición de cuentas en México. En los últimos años, se han realizado diversas reformas a la Constitución y se han creado leyes orientadas

⁹⁹ Schedler, Andreas, op. cit.

¹⁰⁰A pesar de que en la ley será la única vez que se mencione como tal a la rendición de cuentas, plantearla como un objetivo e impulsarla a partir de una de sus dimensiones y detonantes, fue un gran impulso para su promoción en el país. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, 2002.

a ciertos fines, en su conjunto han conformado un marco normativo constitucional que de manera incipiente ha generado ya un sistema constitucional de rendición de cuentas. La reforma al artículo 6º constitucional es una de ellas. La inclusión del DAI como detonante de la transparencia y ésta de la rendición de cuentas, ha sido el factor fundamental que permite vislumbrar una naciente rendición de cuentas en el país.

2.1.2 Sujetos obligados en la ley

Organismos internacionales como la OEA, Transparencia Internacional y la Corte IDH, han establecido que un punto relevante que cualquier ley de transparencia debe contener es la clara identificación de los sujetos que se ven obligados por esa ley para abrir su información a los ciudadanos. En la región latinoamericana, la ley mexicana fue precursora en ese sentido ya que estableció claramente desde sus primeras líneas quienes eran los responsables de la transparencia en el país.

El artículo 4º de la ley establecía que eran sujetos obligados:

XIV...:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

Aunque la ley fue vinculante para el Ejecutivo Federal, la APF y la Procuraduría General de la República (dependiente del Ejecutivo), el que fuese obligatoria o al menos sugerente para los demás poderes y dependencias del Estado fue un avance en materia de transparencia como no se había dado en el país. El tener personas, instancias, órganos o sujetos plenamente identificados a quienes pedir y exigir informes de sus actos, es una de las primicias de la transparencia gubernamental que se debe respetar y cuidar en cualquier ley. Eso permite a los ciudadanos una interacción más clara con quienes los representan y, a su vez, permite un disfrute del derecho de acceso a la información

mayor que en aquellos casos en donde se dejan los garantes de información a la discrecionalidad de la ley.

A pesar de esta inclusión de entidades, sujetos y órganos de gobierno en la ley, su alcance fue limitado ya que deja de lado a otras instancias de gobierno o de representación política que también ejercen actos de autoridad y manejan recursos públicos. En este sentido, diversos órganos autónomos aun y cuando quisieron apegarse a la ley federal y establecer los mínimos mecanismos de transparencia, no estaban obligados por la ley y ante una inacción era imposible que los ciudadanos procedieran por ello. Lo mismo sucedía con el legislativo y el judicial que al no estar obligados explícitamente en la ley, se manejaban por sus propias normas y la resolución de problemas de opacidad se daba al interior de sus instancias posibilitando la generación de simulación de transparencia tanto en el legislativo como en el judicial.

Los casos de los partidos políticos, de los sindicatos y de las instituciones que reciben recursos del Estado fueron excluidas por completo de la ley y aunque la demanda ciudadana estuvo siempre presente en que se transparentaran sus acciones, no fue sino hasta el 2013 que esa situación cambió.

2.1.3 Acceso a la información como herramienta

Tal vez uno de los principales avances en la ley de 2002 sea el reconocimiento de un derecho que ya venía siendo impulsado a nivel internacional desde hacía años atrás. La iniciativa del Grupo Oaxaca, de los legisladores de oposición y del propio gobierno federal estuvieron orientadas en la concreción de una ley que garantizara el acceso a la información y la transparencia que este podría promover. La ley de 2002 así lo estableció desde su artículo 1º: “... proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.”¹⁰¹

El hecho de establecer en un apartado legal que se debía promover lo necesario para garantizar el acceso a la información tenía como trasfondo implicaciones políticas, legales e institucionales ya que con ello se buscaría a toda costa la apertura gubernamental a través del propio acceso a la información que ahora se le reconocía a las personas como una herramienta, una llave para poder abrir al Estado mismo.

¹⁰¹ Ley Federal de Transparencia... *op. cit.*, art. 1.

Una parte fundamental de toda ley son los objetivos claros y precisos que debe tener y que deben regir su regulación y adecuación, en este sentido, su primer y principal objetivo estaba orientado al acceso a la información y la facilidad de poder ejercerlo. El artículo 4º establecía¹⁰² lo siguiente:

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

I. *Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;*

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En este sentido, se buscó que el acceso a la información fuese lo más cercano a las personas, por ello es que se propuso en la ley que las cuotas o costos por obtener información para los solicitantes fuesen lo más bajas posibles y que los sujetos obligados debían buscar la manera de reducir estos costos lo mayor posible¹⁰³. Este hecho implicaba que el acceso a la información para la ley de 2002 no era un derecho de las personas, más bien, era una concesión hecha por el Estado. Muchas de las faltas a la ley por parte de los sujetos obligados y de las mayores quejas de los petitionarios devienen de este hecho ya que la información para ser entregada implicaba costos de reproducción o de obtención que hacían imposible su adquisición.

Una forma de garantizar el acceso a la información estuvo orientado en la obligación de la ley de que cada instancia del gobierno federal, la APF y la PGR tuviese Unidades de Enlace y Comités de Información que se dedicarían a recibir las peticiones de los solicitantes y resolver sobre ellas, así como a observar la correcta implementación de la ley¹⁰⁴. Es decir, el primer canal para acceder a la información gubernamental estaba en oficinas especiales que se crearon para tales fines. Este hecho era novedoso y particular ya que la búsqueda de establecer oficinas especiales dentro del mismo

¹⁰²Ley Federal de Transparencia... *op. cit.*, art. 4.

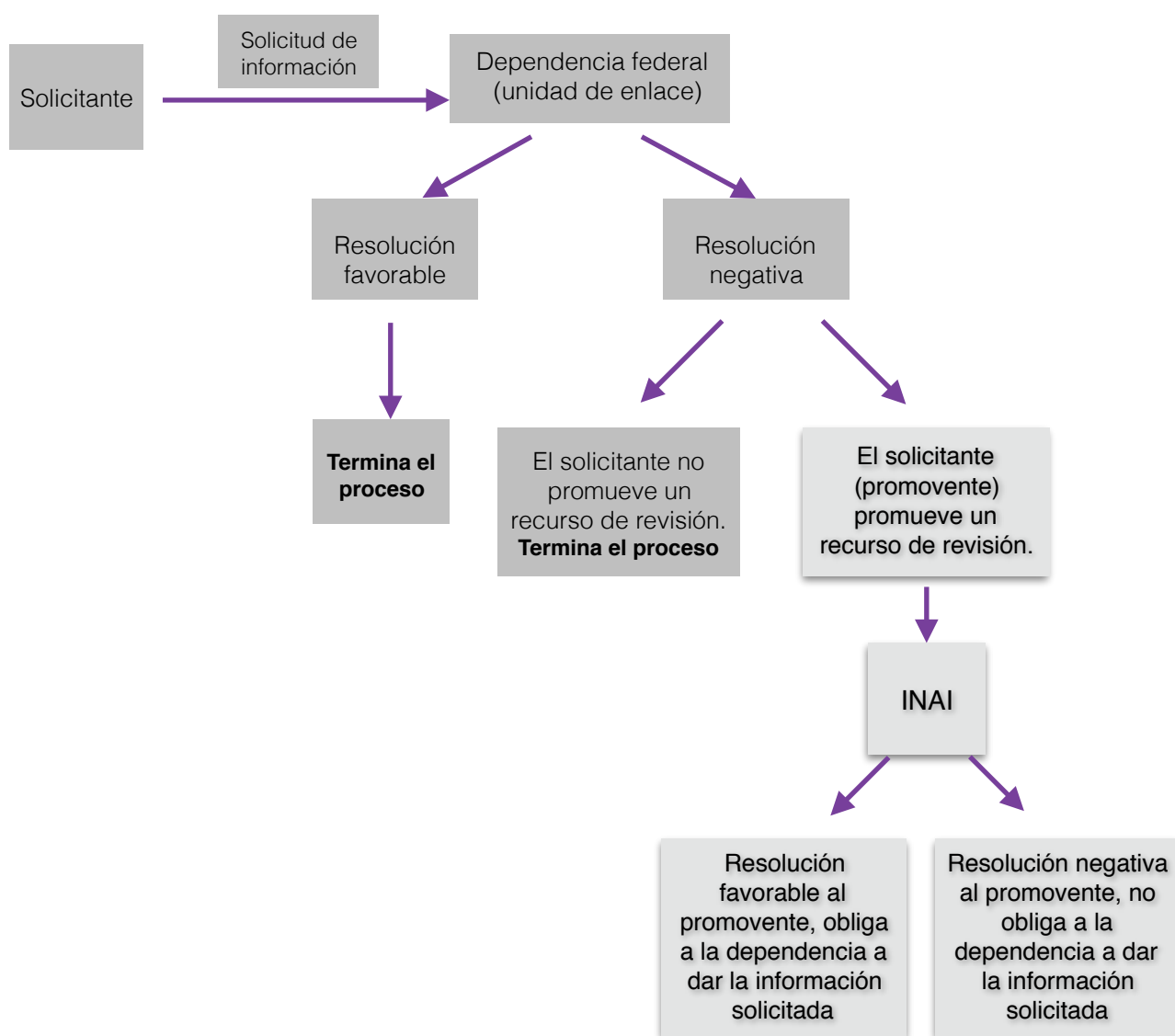
¹⁰³ Ley Federal... *op. cit.*, artículo 27, p. 7 y 8.

¹⁰⁴ Las unidades de enlace fueron las dispuestas por la ley para conocer de las solicitudes de información y resolver sobre ellas y los comités de información fueron los designados para que implementaran y vigilaran la ley al interior de las dependencias. Ley Federal de Transparencia... *op. cit.*, artículos 28 y 29.

gobierno federal, obligaba a que se buscara personal especializado capaz de resolver asuntos de transparencia al interior del gobierno.

El proceso de acceso a la información por parte de una persona que fue establecido en la LFTAIPG de 2002 es el siguiente:

Figura 2. Procedimiento de garantía del acceso a la información en la ley



Fuente: Elaboración propia

La ley trató de darle dos rutas al solicitante que podía ser una persona física o moral, en su calidad de ciudadano o de representante de alguna organización empresarial, de la sociedad civil, etc., para garantizar el acceso a la información gubernamental (Figura 2). Por un lado, se dotó de un procedimiento sencillo ante la unidad de enlace de cada dependencia para solicitar información a través de un instrumento legal reconocido por la ley conocido como solicitud de acceso a la

información¹⁰⁵ que podía ser de manera libre o a través de formatos establecidos en la dependencia misma. Este primer proceso tendría una duración máxima de 20 días en lo que se respondía la solicitud. La respuesta de la unidad de enlace que habría de pedir la solicitud a la dependencia específica debía ser en el sentido negativo o positivo de la misma, si era negativa la respuesta se debía precisar el motivo de ella y si era positiva se debía entregar la información tal cual se solicitó y en las formas y formatos disponibles. Este primer proceso podría terminar con la respuesta favorable a la solicitud o con la respuesta negativa aunada a una falta de interés del solicitante de hacer valer el derecho mismo ante el órgano garante.

Si la persona solicitante decidía no aceptar la respuesta de la dependencia, la ley lo dotaba de un instrumento legal más para hacer valer el acceso a la información. En este caso, el solicitante podría interponer un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública¹⁰⁶. En este caso, el solicitante, ahora promovente, empezaría un nuevo procedimiento que duraría un máximo de 40 días y mínimo de 20 días que tendría para responder el Instituto. Además de ello, la ley le garantizaba a la persona solicitante-promovente que su recurso de revisión podría ser subsanado por el Instituto cuando tuviese deficiencias, así como el requerimiento de pruebas y de las partes para satisfacer la resolución. Es decir, el Instituto funcionaría como un tribunal ante un juicio de violación de garantías en donde se buscaría proteger los intereses de la persona.

El procedimiento de garantía del acceso a la información estaría también en el ámbito del poder judicial al poder promover (los ciudadanos) un recurso de revisión cuando las instancias referidas no la diesen debido a que tocaba temas sensibles para la ley, sin embargo, los tiempos de respuesta podrían variar hasta un año, así como los recursos de reconsideración ante el mismo Instituto que había resuelto un recurso de revisión.

El establecimiento de instancias, mecanismos legales, formas de entrega de la información y tiempos de resolución implicaban una garantía procedimental robusta para los ciudadanos.

2.1.4 Tipos de transparencia y excepciones de transparencia en la ley

En la literatura existen diversos tipos de transparencia que se espera promuevan las autoridades y otras más la sociedad civil. En el capítulo 1 se revisaron los tipos de transparencia que pueden

¹⁰⁵ Ley Federal... *op. cit.*, artículo 40.

¹⁰⁶ Ley Federal... *op. cit.*, artículos. 49 y 50

existir, los ideales y las combinaciones reales que existen en este proceso. La ley de 2002 estableció dos tipos de transparencia específicas: la transparencia activa y la pasiva.

Recordando lo que se había establecido como transparencia activa tenemos que es la obligación impuesta a los órganos del Estado, para que, con la periodicidad que marca la ley, publiquen toda la información necesaria para una evaluación social de su desempeño. La ley de 2002 en su art. 2º establece que “toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.”¹⁰⁷ Asimismo, el art. 7 establece todas y cada una de las obligaciones en materia de transparencia que deben cumplir los servidores públicos sujetos de la ley y que van desde poner a disposición del público en general la estructura de la dependencia, sus facultades, el directorio de servidores, las remuneraciones, domicilio, metas, objetivos, servicios que ofrece, resultados de auditorías, su marco normativo, estadísticas, etc. Lo importante de ese artículo y de la ley es que establecen claramente que toda información que deben publicar por ley debe “...publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.”¹⁰⁸

La facilidad y accesibilidad, además de la actualización constante de la información que generan los entes públicos son los puntos fundamentales de la transparencia activa que deben llevar a cabo de manera constante los servidores públicos. En este caso, la ley estableció claramente dichos principios de la transparencia activa pensando que esta debía ser proporcionada y generada por los generadores de la misma, mientras que la tarea de generar información adicional a la que la ley se refiere es obligación de los ciudadanos que debía requerirla y así abonar a la transparencia pasiva.

A su vez, *la transparencia pasiva* vista como 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, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información, está contemplada en esta ley a partir de las solicitudes de acceso a la información. El capítulo III y IV del Título segundo de la ley son los que se pueden considerar como detonantes de la transparencia pasiva, es decir, los que facultan al ciudadano para promoverla dentro de las dependencias del gobierno federal en dos sentidos: la

¹⁰⁷ Ley Federal... *op. cit.*, artículo 2.

¹⁰⁸ Ley Federal... *op. cit.*, artículo 7.

primera vía es a través de las solicitudes de acceso a la información y de la primera parte del proceso que se expuso en la Figura 2; la segunda forma de generarla es a través del Instituto por medio de la interposición de los recursos de revisión.

Las dos formas de transparencia pasiva contempladas en la ley resultan complementarias. El articulado en este sentido fueron dos capítulos completos con 20 artículos orientados a la generación de información vía la solicitud y revisión de los ciudadanos. En cambio, la dedicación que se le dio en la ley a la transparencia activa fue escasa si consideramos al artículo segundo como la regla general y al capítulo II del Título Primero con cinco artículos sobre las obligaciones de transparencia gubernamental y los sujetos que deben hacerlo.

Esta ley de lo que adoleció fue de promover dentro de las instancias gubernamentales la transparencia proactiva pensando en que los gobernantes debían tomar la iniciativa de abrirse a la sociedad sin que una ley, Instituto o la misma sociedad civil lo pidiesen. En cambio, lo que sí agregaron los legisladores y el mismo ejecutivo federal a esta ley fue el límite de la transparencia y del acceso a la información. Se consideró que debía excluirse del acceso a la información libre y garantizada para los ciudadanos a aquella información considerada como sensible y delicada para el Estado, es decir, información que pudiera poner en peligro la estabilidad política, social y económica del país, así como su propia seguridad interna. Por ello es que se agregó un Capítulo III al Título primero referente a la información reservada y confidencial.

La inclusión de reservas de información en la ley y de límites al acceso a la información no suelen ser buenas señales para el libre desarrollo de un derecho humano ya que como se ha visto en experiencias internacionales, el Estado y el gobierno mismo suelen utilizar estas reservas para violar constantemente un derecho como lo es el acceso a la información¹⁰⁹.

De la misma manera, otra limitante en esa ley fue lo referente a la protección a datos personales que se trató de manera somera en siete artículos (Capítulo IV del Título I) y sin una definición clara de lo que estos eran y cómo debían protegerse. Más que una protección para los individuos, resultaban ser una protección de las autoridades mismas en contra de las solicitudes de información de los ciudadanos. Como se verá más adelante, la protección a datos personales adquirirá una connotación

¹⁰⁹ El IFAI estuvo emitiendo criterios de clasificación de información cuando encontró casos en los que las dependencias hacían uso de esta herramienta de no entrega de información escudándose en la reserva para proteger los intereses de la Nación. Al respecto, el instituto resolvió en diversas ocasiones que la información no entregada cuando no estuviese debidamente justificada el motivo de esa decisión, debía ser puesta a disposición de los individuos sin reserva alguna. Al respecto puede consultarse el Criterio 11/10 emitido por el pleno del IFAI en 2010 que corresponde a los expedientes 2180/08, 3603/08, 708/09, 1355/09 y 2290/09.

diferente y orientada a las personas hasta que se reconozca esta como un derecho humano más y no como una concesión de las autoridades e instrumento para negar información.

La LFTAIPG establecía que las autoridades eran las responsables de los datos personales de los individuos, pero la misma ley establecía que esos datos podían ser administrados por ellos y usados bajo los criterios que establecía la ley. Además, se contemplaba una variante de los derechos ARCO¹¹⁰ pero pensada en beneficio de las autoridades para tener más y mejor información de los individuos: la fracción V del art. 20 establecía que las autoridades deberán: “Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación”.

Algo adicional que se incluyó en esta ley en materia de datos personales fue el dejar de lado a los individuos para el uso de sus datos en materias como judicial, médica, estadística, uso interinstitucional o para uso de terceros al momento de prestar servicios. Estas disposiciones, como se analizará más adelante, serán derogadas y se orientarán al beneficio de los individuos.

El problema no fue el uso indiscriminado y descontrolado de los datos personales de los individuos por parte de las autoridades, el verdadero problema fue el escudar una resolución negativa de solicitud de acceso a la información a través de la protección de los datos personales de las autoridades. La contradicción en que se incurrió fue dirimida en diversas ocasiones por el Instituto durante un periodo prolongado de 2003-2009.¹¹¹ De igual forma, las autoridades aprovecharon las limitantes de la ley para negar información, más no lo hicieron para promover acciones proactivas en materia de transparencia.

Muchos de estos problemas tuvieron que ser resueltos por la autoridad competente que se creó para los fines de proteger la ley, la transparencia y el acceso a la información en el país.

2.1.5 La creación de un órgano garante autónomo

Toda ley por muy bien que esté diseñada, su implementación y respeto resultan ser los principales puntos que más conflicto acarrearán. Instancias que se encarguen de estos dos pilares son fundamentales y en el caso de leyes de transparencia y acceso a la información; inclusive, de leyes orientadas a la rendición de cuentas como se esperaba que fuese la de 2002, era necesario que

¹¹⁰ Revítese la parte de la reforma de 2009 en este capítulo para conocer lo que son los derechos ARCO.

¹¹¹ Consúltense los informes de labores del instituto de 2003 a 2009 para conocer los casos en que se incurrió en este tipo de prácticas por parte de los sujetos obligados.

tuviesen un órgano garante. Además de ser el garante de la ley y de estar diseñado para hacerla cumplir, es necesario que tenga los atributos suficientes que lo hagan funcionar de manera autónoma, libre a los demás poderes y a aquellos sujetos implicados por la ley, no obstante, igual debe ser regulado por la misma ley y llevar a cabo actos de rendición de cuentas continuos.

Hoy en día no hay duda de que el acceso a la información como derecho debe estar garantizado por un órgano que goce de independencia plena¹¹². Ya sea que se cree una agencia específica, se designe a un comisionado o que se integre esta tarea en alguna instancia ya existente, lo que importa es que sus acciones no se encuentren supeditadas a los designios de alguna autoridad, es decir, que esta instancia no esté subordinada a ningún poder u órgano que deba controlar.

Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Pensando en esta lógica de crear una agencia independiente, especializada y capaz de garantizar la transparencia y el acceso a la información, y empezar a crear los mecanismos en materia de rendición de cuentas de los sujetos obligados por la ley es que desde la misma norma legal se dispuso la creación de un instituto de transparencia. En las definiciones de la ley de 2002 que aparecen en su artículo 3º se establece la existencia de un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y en el Capítulo II del Título II de la misma ley se detalla su naturaleza, estructura, conformación, sus atributos y la forma en que se relaciona con los órdenes de gobierno.

La propia naturaleza del IFAI resulta novedosa ya que no formaba parte fundamental del poder ejecutivo ni de la APF, pero tampoco era un órgano autónomo en términos constitucionales como lo eran el IFE, la CNDH o el Banco de México. La ley refería al IFAI como “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión...”¹¹³. La

¹¹² Organismos internacionales como la OEA, Access Info Europe, la Corte IDH, Info Access Europe en su recomendación para España de 2010 hace alusión en su artículo 9 que debe crearse una agencia especializada con independencia plena para garantizar el derecho de acceso a la información, consúltase Access Info Europe, junio de 2010, p. 8. De igual manera, la OEA en el informe de 2014 expresó y recomendó a los estados miembro a crear instancias garantes del derecho de acceso a la información en los países de América Latina que aun carecían de una, al respecto véase OEA, *Informe Anual de la Relatoría Especial.. op. cit...*, párr. 7.

¹¹³ Ley Federal de Acceso..., *op. cit.*, art. 33.

diferencia de este órgano de la APF que se pretendía crear con otros de la misma APF es que sus integrantes no serían designados directamente por el presidente sin la intervención de nadie más. En la integración del IFAI intervendría tanto el presidente que haría una propuesta de comisionados y el Senado de la república se encargaría de ratificar la propuesta u objetarla¹¹⁴. Además, otra diferencia entre estos órganos radica en el hecho de la inamovilidad de los comisionados hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados, a menos que se presentasen causas graves cometidas por ellos mismos¹¹⁵. Este hecho hacía que el IFAI se presentase como una institución autónoma en la toma de sus decisiones, algo similar a las experiencias de órganos colegiados autónomos como el IFE.

La institución se configuró en la ley de 2002 y empezó a funcionar hasta 2003 cuando se conformó de manera colegiada por cinco comisionados designados por el Presidente de la república y ratificados por el Senado. El IFAI concretó su conformación el 24 de diciembre de 2002 cuando el gobierno federal publicó en el D.O.F. el decreto con el que se conformaría el IFAI¹¹⁶ por cinco comisionados con duraciones diferentes en el cargo: dos fueron nombrados por siete años y tres comisionados por cuatro años con la capacidad de reelegirse estos últimos por un periodo de siete años más¹¹⁷.

Las principales tareas que se le dieron a ese Instituto que empezó a funcionar en 2003 fueron en dos sentidos: de carácter regulatorio y de carácter promocional. La ley le confirió al IFAI atributos específicos (19 en total) que van desde la interpretación de la ley hasta la elaboración de su proyecto de presupuesto anual. Básicamente las tareas que se le atribuyeron al IFAI se resumen en cuatro puntos del Cuadro 11.

¹¹⁴ *Ibid*, art. 34.

¹¹⁵ *Ibid*, art. 34 y 35.

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación, sección primera, martes 24 de diciembre de 2002, pp.7-9

¹¹⁷ Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero Amparán fueron los dos comisionados ratificados por el Senado para durar un periodo único de siete años, junto con ellos, el Senado ratificó a José Octavio López Presa como comisionado para durar un periodo de cinco años. Consúltase su votación en el diario Reforma, 11 de octubre de 2002, p. 12-A. Horacio Álvarez de Alba fue ratificado en la misma sesión del senado para un periodo de cinco años, pero con la salvedad de que se había pedido rechazar su ratificación por parte de los partidos de oposición al gobierno panista, consúltase la nota completa en Miguel Ángel Granados Chapa, “Plaza Pública”, Reforma, 14 de octubre de 2002. La propuesta inicial del ejecutivo contemplaba a Guillermo Velasco Azrac como comisionado del IFAI, pero su rechazo en el senado el día 10 de octubre de 2002 llevó a que el Ejecutivo federal propusiera el día 12 de noviembre de ese año a María Marván como comisionada por cinco años, su aprobación se dio sin problema alguno, la nota completa se puede consultar en *La Jornada*, 13 de diciembre de 2002.

Cuadro 11. Facultades del IFAI, 2002.

Principales facultades del IFAI en la LFTAIPG 2002	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de acceso a la información a los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares. No existen mecanismos en la LFTAIPG para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Cuidar los datos personales de particulares en posesión de dependencias y entidades federales.	No se le dieron facultades al IFAI para llevar a cabo esa tarea.
Vigilar los avances de la transparencia en el gobierno federal, así como el apego y respeto a la LFTAIPG.	El IFAI podría conocer los avances de la ley y de la transparencia en las dependencias de la APF a través de los informes anuales que los sujetos obligados deben dar por ley.
Promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas tanto en el gobierno federal como en la sociedad misma.	El IFAI estaba facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.

Fuente: Elaboración propia

El IFAI se configuró como una instancia última en materia de transparencia y acceso a la información en el país. Su actuar se pensó que fuese de tipo quasi-jurisdiccional¹¹⁸ ya que resolvería recursos legales y sería capaz de emitir juicios y sanciones a los servidores públicos o dependencias que incurrieran en faltas ante la ley, además, sus decisiones no podrían ser revisadas por otra autoridad en la materia (ya que no existía tal).

La principal responsabilidad de este órgano recaía justamente en la protección del acceso a la información a través del conocimiento y atracción de casos. Al IFAI se le dieron las facultades para proceder de parte, más no podía proceder de oficio. Esta limitante en la ley no impedía que el IFAI pudiese hacer recomendaciones en materia de transparencia a alguna dependencia, ya que, si bien no podía llevar o continuar con un procedimiento legal a menos que lo solicitasen los particulares, sí podía llevar a cabo procedimientos de establecimiento, revisión, clasificación, mantenimiento, seguridad, manejo y protección de la información generada por las dependencias gubernamentales.

A pesar de que las resoluciones del IFAI sobre los recursos de revisión estaban pensadas en que fuesen las de una instancia última en la materia y que fuesen acatables por los interesados, la ley no

¹¹⁸ Baltazar Macías, Atizaba y Juan Pablo Guerrero Amparán, El Instituto federal de acceso a la información pública : la construcción institucional, en Hugo A. Concha Cantú et. al. (coords.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IIJ, México, 2004, p. 45

disponía de recursos legales ni punitivos para que el IFAI hiciese valer esa encomienda legal. El art. 37 de la LFTAIPG establecía que el Instituto solamente podría “Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7” (es decir, en materia de transparencia). En materia de sanciones, no se incluían sanciones específicas a los servidores o dependencias transgresoras de la ley, solo se contemplaba el hecho de que en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se pudiese proceder en contra de ellos a través de la SFP.

2.2 Primera reforma constitucional en materia de acceso a la información: la incorporación del derecho humano al marco legal mexicano

Como ya fue mencionado, en 2007 se dio una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó al artículo 6º para adicionarle un segundo párrafo con siete fracciones. Lo trascendental de esta reforma fue el reconocimiento del acceso a la información como un derecho y dejar de lado la idea de herramienta que se había establecido en la LFTAIPG de 2002.

Aunque esta reforma no estuvo encaminada a la rendición de cuentas ya que su principal propósito fue el establecer los mínimos constitucionales que deberían regir el ejercicio al derecho de acceso a la información (DAI), en realidad su contenido rebasa con mucho este ámbito y se inscribe en una lógica más amplia relacionada con la dimensión informativa de la rendición de cuentas.

Para algunos, esta reforma fue un cambio estructural ya que reconfiguró los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades¹¹⁹ debido a que el avance de la transparencia reformada en 2007 implicó un involucramiento de los ciudadanos en el conocimiento de un aparato estatal que se manejaba en la opacidad y completa secrecía hasta la llegada de las normas de transparencia en 2002. En realidad lo que esta reforma implicó fue el establecimiento de las pautas principales que se debían seguir referentes al derecho humano consagrado en la constitución y que a nivel internacional estaba siendo impulsado con gran fuerza por el derecho interamericano y los organismos promotores de la transparencia gubernamental.

Los aspectos relevantes de la reforma de 2007 se pueden ver en el Cuadro 12:

¹¹⁹ Carbonnell, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Cuadro 12. Reforma de 2007

Aspectos relevantes de la reforma de 2007	
Acceso a la información	El principal cambio de la reforma radica en la transformación del acceso a la información de una herramienta a un derecho humano reconocido en la Constitución.
Principios del derecho de acceso a la información	Además de reconocerse como derecho al acceso a la información, se reconoció que éste debe gozar y ser protegido siempre pensando en la máxima publicidad del mismo.

Fuente: Elaboración propia

2.2.1 Acceso a la información: de herramienta fundamental a derecho humano constitucionalizado

La positivización de un derecho humano pasa por el texto constitucional, al quedar plasmado en la máxima norma de un país, éste adquiere un carácter general y de protección mayor que si no estuviese en la Constitución política de cualquier país. En México bastaron cuatro meses para que el Congreso de la Unión, 19 congresos locales y el Ejecutivo federal promovieran, aprobaran y publicaran la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 19 de diciembre de 2006 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa que reformaba a dicho artículo y que fue avalada por los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios presentes en la Cámara.¹²⁰ La iniciativa con proyecto de decreto, después de su estudio en comisiones unidas de estudios constitucionales y función pública, fue aprobada por el pleno de la Cámara el 6 de marzo de 2007¹²¹ y de ahí turnada al Senado de la república donde fue recibida el día 8 de marzo de ese año.

Después de 16 días en el Senado, la iniciativa fue votada en el pleno el día 24 de abril de 2007 y con 111 votos a favor, fue aprobada en los términos que la envió la Cámara de Diputados y se envió a los congresos locales para buscar la ratificación y así hacer legal la iniciativa de reforma constitucional conforme a lo establecido en la Constitución misma.¹²² Las observaciones y precisiones que se hicieron en el Senado estuvieron orientadas al desarrollo de la vida democrática en el país y en sus instituciones a través de la garantía constitucional de un derecho humano como lo es el acceso a la información.

¹²⁰ Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 19 de diciembre de 2006, Año X, Número 2155.

¹²¹ Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de marzo de 2007, Año X, Número 2207

¹²² Gaceta del Senado, Martes 24 de abril de 2007, No. 101, Año 2007, 1° Año de Ejercicio Segundo Periodo Ordinario.

La exposición de motivos del proyecto de decreto que se votó el 24 de abril contemplaba que se debía reconocer el acceso a la información como un derecho humano que estaba consagrado en tratados internacionales que había suscrito México desde la década de los años de 1970. Además, establecía que el acceso a la información reconocido en la Constitución en 1977 era un derecho limitante para los ciudadanos y exclusivo de las autoridades, por ello había que transformar la ecuación. Se consideró que el acceso a la información no implicaba solo el estar enterado e informado como lo había contemplado la garantía de libertad de información, sino que involucraba el hecho de acceder y disponer de la información gubernamental que se producía día con día y que al final este era el objetivo del derecho de acceso a la información: el conocimiento libre de las actividades públicas de los servidores y del gobierno mismo.

En los argumentos fundamentales del proyecto en el Senado se fijaron tres puntos importantes: 1) homogeneizar las normas legales de transparencia y los criterios de acceso a la información a nivel nacional; 2) orientar las reglas en materia de transparencia en los gobiernos locales a través de la debida protección del DAI; y 3) crear los mecanismos electrónicos a nivel nacional y en los gobiernos locales para poder acceder más fácilmente a la información gubernamental. El dictamen final que fue aprobado contempló estos tres aspectos y así fue enviado a los congresos locales para su ratificación.

El día 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el decreto que reformaba al artículo 6º constitucional y que recuperaba el espíritu del acceso a la información como un derecho fundamental de las personas que debía ser protegido, tutelado y promovido por el Estado mismo.¹²³

El art. 6 quedaría redactado en su párrafo segundo de la siguiente manera:

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.

¹²³ Diario Oficial de la Federación, Decreto de reforma constitucional del artículo 6º, Primera sección, viernes 20 de julio de 2007.

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.

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.¹²⁴

La redacción de este artículo tuvo un avance sustancial referente a la protección del DAI. La fracción primera contiene el principio básico de la reforma: toda la información en posesión de los órganos del estado mexicano es pública. Con ello se deja de lado la idea tradicional de que la información gubernamental producto de las actividades de los servidores públicos era exclusivamente de ellos, del gobierno y del ente abstracto llamado Estado, más no de los ciudadanos. Ya con la LFTAIPG se establecía este principio, pero ahora fue llevado a rango constitucional lo cual lo transformaba completamente. Además, se confirmaba que el gobierno debía estar sujeto al escrutinio público de manera constante.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), meses posteriores a la implementación de la reforma, en una tesis jurisprudencial se pronunció sobre el tema reconociendo que el DAI comparte una dualidad importante que fue reconocida en dos momentos legales en el país, por un lado es una herramienta que permite maximizar el ejercicio de otros derechos y funciona como base para que “los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos”¹²⁵. Pero es un derecho en sí que permite ampliar el espectro de la autonomía personal a través del “ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones”¹²⁶.

¹²⁴ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6.

¹²⁵ Tesis: P./J. 54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 743.

¹²⁶ *Ibidem*.

La constitucionalización del DAI implicó que debían precisarse de forma clara desde la misma Constitución a los sujetos obligados que podrían ser exigidos jurídicamente de dar cuenta de sus acciones. La redacción del primer principio del párrafo segundo de artículo 6° constitucional afirma que toda la información en posesión de “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal” es pública. Esto implica que esa redacción comprendía a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. En los hechos, la LFTAIPG seguía orientada al poder ejecutivo federal y era sugerente para los demás poderes. Las modificaciones legales a los marcos de transparencia ya existentes o que debían realizarse conforme a lo dispuesto por esta reforma constitucional, estarían siendo obligatorios para el ejecutivo y sugerente para los demás.

Un avance de esta reforma respecto a la LFTAIPG de 2002 tiene que ver con el condicionamiento en que se encontraba el DAI al momento en que el ciudadano quería acceder y reproducir la información.

La reforma estableció en la fracción III del art. 6° que el ejercicio del derecho de acceso a la información no puede estar condicionado a criterios de identificación alguna, tampoco se debe acreditar un interés ni justificación de su posterior utilización. El hecho de no requerir acreditación implica la objetividad en la entrega de la misma ya que las autoridades no se deberían guiar por el hecho de quien la solicite (el sujeto en cuestión), sino de la naturaleza y objeto de esta, es decir, de si es pública o privada.

La fracción III incluyó la gratuidad de la información en su reproducción y obtención, así como en la corrección de datos personales. La LFTAIPG de 2002 establecía costos de reproducción de la información que se dejaban a la discrecionalidad de la autoridad aun y cuando la ley marcaba que debían ser bajos para el solicitante. Los legisladores quitaron por completo la discrecionalidad de la ley de 2002 y establecieron en la Constitución que la información gubernamental que se produce a diario debía ser gratuita cuando un individuo la solicitase. De la misma manera sucedía con los datos personales y su eventual corrección. Se debe señalar que la información producida y los medios de reproducción son dos cuestiones completamente diferentes, mientras que la producción de información, así como la entrega de la misma no tienen costo alguno, los medios de reproducción y de envío son mecanismos que generan costos específicos para el particular, ejemplo

de ello son los soportes magnéticos, las copias simples o certificadas y los servicios de paquetería.¹²⁷

Otro mecanismo de apoyo al ciudadano es el referente a la fracción IV en donde se establecen los procedimientos de revisión. La protección del DAI no podía quedar en manos de la esfera gubernamental ante una violación o falta a grave a la ley; este derecho debían ser juzgado por las autoridades competentes, pero para llegar a ello era necesario dotar al ciudadano de los instrumentos legales para poder proteger su derecho. Fue por esta razón que se incluyeron los recursos de revisión que debían ser sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa de gestión y de decisión.¹²⁸ La LFTAIPG ya establecía este mecanismo legal que los individuos podían interponer ante el órgano garante¹²⁹, la diferencia en la reforma de 2007 fue que se elevó a rango constitucional los recursos de revisión así como su procedencia y sustanciación ante la autoridad competente, en este caso, ante el IFAI.

Habría que agregar que esta reforma orientó la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información por medio de la obligación a que las autoridades cuenten con archivos administrativos actualizados y confiables. La federación y las entidades federativas fueron facultadas para generar las leyes necesarias, y los municipios los reglamentos de archivos indispensables, para darle vigencia al derecho de acceso a la información. Una herramienta útil en este sentido, son las tecnologías de la información que permiten una mejor administración de los documentos oficiales, así como una mejora en su consulta y análisis por parte de los ciudadanos. Esta disposición se encuentra desde 2007 en la Constitución federal y con consigna para adecuar las disposiciones locales, el problema hoy en día es que sigue sin existir una ley de archivos ni disposiciones locales que regulen al respecto.

Por último, se establecía que la inobservancia a las disposiciones en esta materia será sancionada en los términos que dispongan las leyes. La intención era evitar que ante la falta de consecuencias los sujetos obligados omitieran sus responsabilidades en materia de acceso a la información pública ya que la falta de mecanismos de apremio permitió que las violaciones a la ley se fueran dando en los años consecutivos. Aunque esta reforma fue de carácter constitucional y no se tradujo en una

¹²⁷ IFAI, *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los ciudadanos*, IFAI, México, 2007, pp. 26 y 27.

Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez Sánchez, Paula, (2008) “La reforma al artículo 6o. de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”, en Salazar Ugarte, P. (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

¹²⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso... *op. cit.*, art. tal 2002.

reforma a la ley secundaria, su importancia radica en el reconocimiento del DAI y en su principio de máxima publicidad.

2.2.2 Máxima publicidad en la información gubernamental

Los avances realizados por la LFTAIPG de 2002 en materia de transparencia a través del acceso a la información resultaron no ser suficientes debido a los criterios adoptados por la autoridad al momento de emitir una resolución sobre una solicitud de acceso a la información. En muchos de los casos, al no estar obligados por la ley a entregar la información o al orientar sus decisiones debido a los mecanismos de condicionamiento para la entrega de la información, se presentaba un gran número de solicitudes resueltas hacia la negativa de la entrega. La forma de solucionar este problema fue la inclusión de un principio básico del acceso a la información: la máxima publicidad.

La fracción primera establece dicho principio de interpretación sencilla en el sentido que deberá prevalecer la entrega de la información antes que cualquier otra condición. Es un precepto que se deriva lógicamente del principio de publicidad de la información gubernamental. Por eso, las excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación. En la práctica pueden suscitarse dudas legítimas sobre el alcance de las excepciones. Por ello, el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de duda razonable, optar por la publicidad de la información. En ese sentido, la interpretación del principio establecido en la fracción I de la iniciativa que se dictaminó implicó que los sujetos obligados, en el caso de duda entre la publicidad o reserva de la información, deberían favorecer inequívocamente la publicidad de la misma.

La máxima publicidad de la información encuentra limitantes en la redacción del artículo ya que las excepciones que marca la ley pueden interferir con el principio. La existencia de circunstancias en que la divulgación de la información pueda afectar un interés público valioso para la comunidad implica una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indiscutible e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal. Este es, por ejemplo, el caso de la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes.

Sin embargo, estas excepciones, como tales, deben ser interpretadas de manera restringida y limitadas, es decir su aplicación debe limitarse a lo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante y claro. Por ello, tienen una naturaleza temporal y bien circunscrita que deberá establecer con precisión la ley secundaria. Adicionalmente, el único órgano con capacidad y legitimado para establecer esas limitaciones es el Poder Legislativo. En este sentido, la iniciativa establece una reserva de ley que impide que órganos distintos al legislativo puedan ampliar el catálogo de excepciones.

2.3 Límites del derecho de acceso a la información: reforma constitucional y secundaria de 2009

Los limitantes al DAI y la transparencia se encuentran articulados en la norma misma, sin embargo, la principal limitante del acceso a la información ha sido un derecho humano consagrado en las mismas disposiciones internacionales referentes a la vida de cada persona y su intimidad. Así, la privacidad de las personas se encuentra en un dilema ante la máxima publicidad de la información y la posible violación a su intimidad. En México, la adopción de marcos normativos de transparencia llevó a este problema que se presenta en los ciudadanos: ¿hasta dónde puede llegar la transparencia cuando se empieza a invadir la privacidad de las personas?

Si regresamos a la reforma de 2007, la fracción segunda del párrafo segundo del art. 6º constitucional establecía dicha limitación al DAI refiriéndose a la protección de la vida privada y de los datos personales. Se decía en esa fracción que la información de datos personales no podía estar sujeta al principio de publicidad, pues pondría en grave riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y la vida privada.

El uso que se dio a los datos personales de los individuos desde 2002 que surge la LFTAIPG en donde se reconoce su existencia y administración irregular por las autoridades y los años posteriores en que siguieron procesándose éstos sin una autoridad competente que cuidase la información personal de los individuos, llevó a que en 2009 se buscara una regulación al tráfico constante de información personal.

El flujo de información, el tráfico de ella y el usufructo que conllevaba la aparición de las tecnologías de la información como medio para hacer circular libremente la información personal de los individuos fue un detonante de la búsqueda de una regulación en la materia. Aunque México hace lo propio en 2009, el atraso del país en este ámbito es de casi 30 años. En Europa fue donde la legislación en materia de protección de datos personales se ha dado de forma sostenida desde los

años de 1970. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha resuelto diversos casos en la materia y emitido recomendaciones a los estados miembros del Consejo de Europa (CdE) y la Unión Europea (UE) para legislar y firmar tratados internacionales en donde el derecho a la protección de datos personales se encuentre debidamente protegido y garantizado por el Estado.¹³⁰ La jurisprudencia emitida por el TEDH como por el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) ha servido como modelo y base para diversos países de América Latina que han legislado recientemente al respecto.

El caso mexicano adoptó gran parte de lo legislado en Europa y el 1 de junio de 2009 se publicó en el DOF el decreto por el que se reformaba el art. 16 de la Constitución y se incluía un párrafo segundo en el que se reconocía un derecho más en el orden normativo mexicano: la protección de datos personales.¹³¹ Además de ello, se reconocían los cuatro derechos ARCO que acompañaban al derecho general de protección de datos, estos son el derecho acceso, rectificación, corrección y oposición.

El párrafo segundo del art. 16 quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 16.

...

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros...¹³²

La reforma de 2009 implicó tres aspectos fundamentales: el reconocimiento del derecho de protección a datos personales en la Constitución, la creación de una ley secundaria que regulase el apartado constitucional y la reconfiguración del órgano garante de acceso a la información (Cuadro 13).

¹³⁰ Agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea, *Manual de Legislación Europea en Materia de Protección de datos*, 2014.

¹³¹ Diario Oficial de la Federación, primera sección, 1 de junio de 2009, p. 1.

¹³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 16.

Cuadro 13. Reforma constitucional de 2009

Aspectos relevantes de la reforma de 2009 al artículo 16 constitucional	
Protección a datos personales	Se reconoce el derecho a la privacidad en el país pero como protección a datos personales lo que implica un cambio fundamental en la forma de conocer la información pública que de ahora en adelante deberá cuidar la intimidad de las personas
Ley secundaria	Se crea una ley secundaria para proteger el derecho a la privacidad de los particulares en México: Ley Federal Para la Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP)
Órgano autónomo	El órgano se mantiene sin alteraciones en su estructura básica, pero su funcionamiento se ve modificado al tener que conocer de los temas de datos personales de manera separada a los temas de acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia

2.3.1 Protección a datos personales como derecho humano

Es fundamental esclarecer que aunque íntimamente vinculados, no debe confundirse la vida privada con los datos personales. La primera se refiere al ámbito de privacidad de las personas respecto de la intervención tanto del Estado como de otros particulares. Los datos personales, en cambio, son una expresión de la privacidad que, como parte de ella, deben ser cuidados y protegidos por el Estado.

Entendiendo a los datos personales como una expresión de las personas, fue necesario articular un entramado legal que protegiese la privacidad de las personas a partir de aquello que los hace únicos e identificables. La adición constitucional al artículo 16 efectuada en 2009 dio paso a la inclusión expresa y formal de los datos personales como derechos fundamentales. La protección de datos personales quedó de manera expresa que, como un derecho humano, conforme a los principios pro persona y de progresividad insertos en el artículo 1o. de la Constitución, toda autoridad tiene el deber de tutelar, proyectar y optimizar al máximo la vigencia de éstos a favor de toda persona, sin importar la procedencia de la violación.¹³³

La modificación legal hecha en 2009 reconoce la protección de los datos personales como derecho humano en la misma constitución. Con ello, se dio la posibilidad de una aplicación directa en aras de proyectar su eficacia plena. El artículo 16 de la Constitución mexicana confiere a las personas la posibilidad de hacer valer cualquier afectación en la esfera de sus datos personales. Si bien, el

¹³³Arteaga, Nelson y Onofre, Liliana, “La protección a la privacidad en América Latina”, en Ansolabehere, Karina, Valdés Ugalde, Francisco y Vázquez Daniel (coords.) Entre el pesimismo y la esperanza: *los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso, México, 2015, pp. 375-404.

reconocimiento expreso a nivel constitucional conlleva un incremento en la vigencia de este derecho, es un hecho que aún no se configura del todo un esquema de defensa óptimo, es decir, un auténtico *hábeas data*.¹³⁴ Aunque el *hábeas data* implica la existencia de un medio de control constitucional de tipo jurisdiccional que busca proteger de forma directa e inmediata la intangibilidad de los datos personales y demás derechos fundamentales vinculados a la esfera íntima de las personas cuando éstos puedan ser sujetos de alguna restricción o vulneración, la reforma constitucional, la consecuente ley de 2010 y la reforma y ley de 2013 no han incluido este instrumento legal al marco mexicano.

La falta de reconocimiento del *habeas data* impide la eficacia normativa. Esto se debe a que el artículo 16 constitucional refiere la regulación y definición en cuanto a la protección de los datos personales, a la ley reglamentaria, cuya finalidad es ampliar y proyectar efectivamente el derecho fundamental en cuestión, más no la protección del derecho de datos personales.

La modificación constitucional reconoció los derechos ARCO de las personas y que sirven como base al derecho de protección de datos personas. Estos derechos ARCO hacen posible y viable la protección de datos personales de las personas. En términos claros son los derechos que hacen posible que una persona sea capaz de controlar sus datos personales. El derecho de acceso se refiere a que toda persona es capaz de acceder a toda su información que esté en posesión tanto de las autoridades gubernamentales como en manos de privados; el derecho de rectificación está referido a la posibilidad de un individuo de rectificar la información personal de ella que tenga alguna autoridad cuando esta no sea la correcta; el derecho de cancelación se refiere a la posibilidad de que un individuo pida a la autoridad o depositario de sus datos personales que cancele sus datos o los elimine de manera definitiva de su acervo informativo; por último, el derecho de oposición se refiere a la facultad que tiene los individuos para pedir que sus datos dejen de ser usados por esa autoridad o empresa cuando se ha visto involucrada la persona en situaciones de publicidad comercial, cuando se están tratando de forma indebida y sin su consentimiento, o cuando se toman decisiones indebidas en el uso de ellos sin el consentimiento del individuo.

Los cuatro derechos ARCO a nivel internacional se encontraban regulados por la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal de España desde 1999.¹³⁵ En dicha ley ya se reconocían

¹³⁴ Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, “La protección de datos personales entre particulares: esbozos de un esquema de regulación y protección en México”, en *Derecho Comparado de la Información*, julio-diciembre, 2002, pp. 114-116.

¹³⁵ Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, España, 1999, arts. 15-17.

los derechos ARCO del derecho de protección de datos personales en los términos que la reforma de 2009 en México los contempló, además de que en dicha legislación se incluyó la protección de datos como la limitante del acceso a la información.

Para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), los derechos humanos no son absolutos, tienen límites. Generalmente los límites de un derecho son otro derecho, en ocasiones los límites se encuentran en bienes normativos jerárquicamente similares.¹³⁶ En el caso del DAI su límite se ha pensado en el derecho a la privacidad o a la protección de datos personales. México sigue careciendo de una legislación protectora del derecho, no sólo promotora del mismo. Esta es una materia pendiente en el país.

A diferencia de lo que se esperaba, el derecho a la intimidad/privacidad o protección a datos personales recientemente reconocido no ha sido un obstáculo para que en las actuales reformas en la materia se avance hacia una transparencia que detone una rendición de cuentas constante por parte de los sujetos obligados.

2.3.2 Ley Federal de Protección a Datos Personales de Particulares

Cabe señalar que la reforma de 2009 en materia de protección de datos personales derivó en la creación de una Ley Federal Para la Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP). La principal crítica a esta ley es que no se ha logrado encontrar una protección real conforme a la dimensión de la protección de datos personales como auténtico derecho humano. La ineficacia regulatoria radica en que la Ley en cuestión sólo tutela el ámbito relativo las relaciones entre particulares. Esto es sumamente positivo, pero al comprender una defensa expresa en cuanto a los actos emanados de autoridades, lo convierte en un esquema parcial e ineficaz en cuanto a su fin. Hoy en día y a pesar de la reforma de 2013, la legislación en materia de protección de datos personales sigue siendo la misma de 2009 y 2010 que se ha estancado en cuanto a acceso a la información se refiere.

La LFPDPPP resultó como consecuencia de la reforma de 2009. Esta ley se aprobó y promulgó en 2010¹³⁷. Al igual que la reforma de 2009 contempló aspectos de la legislación internacional, la ley de 2010 retomó las recomendaciones de la Declaración de Madrid de 2009 referentes a los

¹³⁶ Para conocer mejor sobre los derechos humanos, su jerarquización y principios, consúltese Landman, Todd, *Protecting Human Rights. A comparative study*, Georgetown University Press., Washington, D.C., 2005. Cfr: Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de los derechos humanos*, Flacso-México, México, 2013.

¹³⁷ Diario Oficial de la Federación, primera sección, 5 de julio de 2010.

“Estándares internacionales sobre protección de datos personales y privacidad”¹³⁸ e incluyó en su cuerpo definiciones claras tanto de lo que es un dato personal como de los sujetos involucrados, el ámbito de aplicación de la ley, las excepciones, los principios de calidad, proporcionalidad, transparencia y responsabilidad, los derechos ARCO, así como demás medidas de carácter complementario. Dicha declaración fue respaldada por las agencias, órganos y comisiones que en su mayoría formaban parte de países europeos y que esperaban ser el parámetro para los países que aún no contaban con una ley en la materia como era el caso mexicano.

La LFTAPG contenía los parámetros y lineamientos para que los ciudadanos pudiesen obtener una información fidedigna sobre el actuar de las entidades gubernamentales, así como rectificar o modificar los datos personales que dichas entidades pudiesen poseer. La LFPDPPP hizo la incorporación en su cuerpo los derechos ARCO de todo individuo los cuales no habían sido tratados de manera correcta en la legislación de transparencia del 2002. Con la reforma constitucional de 2009 en esta materia, se generó una expectativa sobre la posible creación de un mecanismo de protección exclusivo para la sustentabilidad de los datos personales.

El precepto constitucional estableció un mandato al legislador para que se regulara la protección de los datos personales. Este mandato no se cumplió y se reservó la defensa de dicho derecho a la competencia del IFAI, y su sustanciación a la vía contenciosa administrativa.

Si bien no se instauró un mecanismo de protección directo y especializado para la protección de datos personales en la LFPDPPP, de su contenido se puede desprender un aspecto hasta antes desconocido en nuestro sistema. Tal es el reconocimiento de los efectos hacia terceros de los derechos humanos, es decir, su vigencia y ejercicio en sentido horizontal.

Un aspecto que recoge la legislación de 2010 está referido a la protección plena de los datos personales, la sanción a la violación de la norma y las infracciones y sanciones de las que puede ser acreedor todo aquel que infrinja la norma. A diferencia de la LFTAIPG que no contemplaba sanciones de carácter punitivo en su texto y se dejaba que otra autoridad se encargara de tomar una decisión al respecto, en la LFPDPPP sí se contemplan sanciones de dos tipos: financieras y punitivas. Las sanciones financieras están previstas en multas de 100 hasta 320 000 días salario mínimo, mientras que las sanciones punitivas se orientaron a castigar con prisión por tres y seis

¹³⁸ 31 Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, *Propuesta conjunta para la redacción de estándares internacionales sobre protección de datos personales y privacidad*, Madrid, 5 de diciembre de 2009.

meses, hasta cinco años para todos aquellos que hagan uso indebido de los datos personales de los particulares. Estas penas podrían duplicarse si es que la autoridad encuentra que el uso indebido de datos personales fue sobre datos sensibles.

Además de las penas, la ley no distingue entre los sujetos que serán los acreedores de estos tipos de sanciones y penas, es decir, no se especifica que estén orientadas a los servidores públicos en general o a los particulares que manejan datos personales como empresas y organizaciones de la sociedad civil. La ley estuvo orientada tanto para públicos como para particulares, es decir que las sanciones serán aplicables a los dos grandes sectores de la sociedad.

2.3.3 Nuevas funciones del órgano garante

El generar una reforma de este calado junto con una ley tan amplia en aspectos sancionatorios así como de protección y promoción del derecho y sus derechos integrantes, derivó en consecuencias organizacionales para la autoridad competente. El cambio de 2009 en materia de protección de datos personales no fue únicamente un cambio legal orientado a la protección de un derecho de los individuos, también implicó una modificación en las tareas y atribuciones del IFAI que debía conocer desde ese momento dos tipos de casos: uno en materia de acceso a la información y otro en materia de protección de datos personales.

Al igual que sucedió con la LFTAIPG de 2002 que garantizaba una herramienta ciudadana que posteriormente se convertiría en derecho y que se buscó que una agencia especial cumpliera con esa tarea, la reforma de 2009 y la ley de 2010 optaron por la misma línea de acción, pero en vez de crear una agencia especial en protección de datos personales, se dotó a la instancia encargada del acceso a la información con las facultades suficientes para llevar a cabo la protección de este nuevo derecho. De esta manera, el IFAI se convertiría en garante de dos derechos humanos y para ellos tendría que modificar su forma de operar ya que la misma ley lo demandaba.

Básicamente, la LFPDPPP dotó de dos facultades principales al IFAI: una referente al conocimiento y resolución de los recursos de revisión de datos personales, y la otra que estaba orientada a la promoción del nuevo derecho tanto en el gobierno como en la sociedad civil.

El art. 38 de la LFPDPPP establece que “El Instituto, para efectos de esta Ley, tendrá por objeto difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la

presente Ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados por este ordenamiento.”¹³⁹ Mientras que el 39 se refiere a sus atribuciones siendo el conocimiento y resolución de recursos de revisión la principal como se refiere el inciso VI: “Conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en esta Ley e imponer las sanciones según corresponda”.¹⁴⁰

La inclusión de las sanciones en este apartado implicaba una tarea más que el IFAI adquirió y de la cual carecía. Los demás atributos que le confiere la ley al IFAI estaban orientados a la vigilancia de la ley.

El IFAI al tener dos tipos de tareas que llevar a cabo, el conocimiento de casos de acceso a la información y el conocimiento de casos de protección de datos personales, implicó una primera modificación al momento de resolver los casos ya que se debía hacer la distinción para evitar confusiones. La implementación primera que se hizo en este sentido fue el procesamiento de los recursos de revisión de manera separada que en el sistema electrónico se podrían encontrar ahora como RDA y RPD siendo los RDA referidos a los recursos de acceso y los RPD como los recursos de protección de datos.

La estructura interna del IFAI también se modificó ya que se creó una Secretaría de Protección de Datos Personales y seis nuevas direcciones que conocerían los casos exclusivos en materia de datos personales. Esto implicó una reforma al interior del Instituto que modificó tanto su estructura orgánica como operativa¹⁴¹. Las principales funciones de la Secretaría estarían orientadas a la coordinación, supervisión, sustanciación, participación, colaboración, coadyuvancia y vigilancia.

La reforma de 2009 ha sido la primera y la última referente a la protección de datos personales. En 2013 que se llevó a cabo una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó al Instituto mismo, pero no se tocó lo referente a los datos personales con lo cual se mantuvo la normatividad emanada de la reforma de 2009. Aunque la protección de datos personales es un derecho y una limitante de la transparencia en el país, su escasa regulación y estancamiento han

¹³⁹ Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de Particulares, artículo 38.

¹⁴⁰ Ley Federal de Protección... *op. cit.*, art. 39.

¹⁴¹ El IFAI atendió en tiempo y forma las modificaciones constitucionales y en la ley secundaria, sin embargo, la creación de estas nuevas áreas al interior del instituto se llevaron a cabo hasta el 25 de abril de 2011 lo que implicó que IFAI operó bajo el mismo esquema desde el 5 de julio de 2010 que se empezó a implementar la ley de datos personales. *RC Multimedios*, 30 de abril de 2011, consúltase en línea: <http://rcmultimedios.mx/politica/9919/ifai-crea-secretaria-de-proteccion-de-datos-personales>

llevado a que existan violaciones contantes del derecho de protección de datos personales y de los derechos ARCO que se desprenden del mismo.

Cuadro 14. Facultades del IFAI, 2010.

Principales facultades del IFAI en la LFTAIPG 2002	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de acceso a la información a los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares. No existen mecanismos en la LFTAIPG para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Cuidar los datos personales de particulares en posesión de dependencias y entidades federales.	No se le dieron facultades al IFAI para llevar a cabo esa tarea.
Vigilar los avances de la transparencia en el gobierno federal, así como el apego y respeto a la LFTAIPG.	El IFAI podría conocer los avances de la ley y de la transparencia en las dependencias de la APF a través de los informes anuales que los sujetos obligados deben dar por ley.
Promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas tanto en el gobierno federal como en la sociedad misma.	El IFAI estaba facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.
Principales facultades del IFAI en la LFPDPPP 2010	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de las solicitudes de protección de datos personales de los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de protección de datos a través de los recursos de revisión. En la LFPFPP existen los mecanismos para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Promover y difundir el derecho a la protección de datos personales tanto en el gobierno como en la sociedad civil.	El IFAI seguía estando facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización ahora también en materia de protección de datos personales a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.

Fuente: Elaboración propia

2.4 Reforma y ley de 2014: Acceso a la información y rendición de cuentas

Los cambios legales e institucionales en México resultan frecuentes y necesarios para corregir los problemas a los que se enfrenta el país. Las modificaciones en materia de transparencia obedecen al orden político que se ve envuelto en diversos cuestionamientos cuando la sociedad se involucra y encuentra problemas que rebasan a la esfera del gobierno mismo. Los principales problemas en México durante las dos administraciones panistas tuvieron que ver con el ámbito de la seguridad y de la falta de confiabilidad en las instituciones del Estado debido a actos de corrupción que parecían

haberse disparado desde el primer gobierno de la alternancia en el país y que año con año seguían aumentado.

Cuadro 15. Corrupción en México por año desde 2003

Corrupción en México para Transparencia Internacional			
Año	Calificación	Ranking Mundial	Posiciones ganadas/perdidas en el mundo
2003	36	64	-7
2004	36	64	0
2005	35	65	-1
2006	33	70	-5
2007	35	72	-2
2008	36	72	0
2009	33	89	-17
2010	31	98	-3
2011	30	100	-2
2012	34	105	-5
2013	34	106	-1
2014	35	103	3

Fuente: Índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional, diversos años.¹⁴²

De 2003 a 2012, México empezó a perder posiciones a nivel internacional en el ranking de corrupción que mide tanto la OCDE, Banco Mundial y Transparencia Internacional como lo muestra el Cuadro 15. El hecho de que desde 2003 se presente este descenso en el país implica que las medidas adoptadas para combatir los manejos malos y discrecionales del gobierno han sido insuficientes.

Además, considerando que la ciudadanía en general encontraba de manera sostenida desde 2004 los esfuerzos para combatir este mal habían sido insuficientes o pocos al grado de que más de seis de cada diez personas estaban convencidas de este hecho como lo muestra el Cuadro 16.

¹⁴² Este índice de percepción de la corrupción ubica en los primeros lugares a los países con menos o nula corrupción, mientras que en los lugares por encima del 100 están aquellos países en donde las prácticas de corrupción son recurrentes. Hasta el ranqueo de 2014, se habían contemplado 176 países siendo lo que ubicaba a México por encima de la media de corrupción a nivel mundial.

Cuadro 16. Combate a la corrupción en México

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Progreso en reducción de corrupción en las instituciones del Estado (2 años)										
Muchos	3%	6%	6%	8%	7%	5%	5%	5%	8%	5%
Algo	21%	25%	31%	30%	22%	27%	27%	24%	23%	17%
Poco	46%	36%	32%	37%	41%	35%	37%	34%	31%	38%
Nada	30%	33%	28%	24%	29%	28%	29%	34%	36%	38%
No contesta	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	-	-	0%
No sabe	0%	0%	4%	2%	1%	4%	2%	3%	3%	2%

Fuente: Latinobarómetro, diversos años.

En ese mismo periodo de tiempo la corrupción en el país pasó de ser el tercer tema de mayor preocupación para los mexicanos en 2004, a ser el cuarto o sexto tema de más de 20 que le han preocupado a los mexicanos hasta el 2013 según datos de Latinobarómetro.¹⁴³ Fue por esta razón, que una de las formas que se han pensado en combatir a la corrupción que se presentaba en el país desde décadas atrás, pero que se hizo visible desde 2002, fue a través de la implementación de estos marcos de responsabilidad gubernamental los cuales adoptaron una serie de mecanismos de transparencia, acceso a la información, protección a datos personales, rendición de cuentas y órganos garantes. Al menos, la reforma de 2014 estuvo reorientada al combate de este problema y no tanto a la apertura gubernamental que se buscaba desde la ley de 2002.¹⁴⁴

El cambio en el gobierno de la república y la segunda alternancia en el país en 2012 posibilitaron el que se hiciesen modificaciones profundas en materia de transparencia y acceso a la información. El cambio legal e institucional fue llevado por el Senado de la República. El 6 de septiembre de 2012, el senador Alejandro Encinas del Grupo Parlamentario del PRD presentó la primera iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia. Para el día 13 de ese mismo mes, los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron la iniciativa de reforma constitucional que había preparado el gobierno de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto. La tercera y última

¹⁴³ Latinobarómetro, 2015. Los datos están en línea y se pueden consultar en la web: <http://www.latinobarometro.org/>

¹⁴⁴ Boletín No. 3092, Cámara de Diputados, 27 de febrero de 2014.

iniciativa fue presentada por la senadora Lorena Angélica Rojas del Partido Acción Nacional el día 4 de octubre de ese mismo año.

El proceso en el Senado duró cerca de tres meses, el día 19 de diciembre de 2012 en sesión conjunta de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación, y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia se discutió y aprobó el proyecto de dictamen. Para el día 20 de diciembre de 2012, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas fue presentado en el pleno de la Cámara de Senadores, el cual fue aprobado en primera lectura por 116 votos a favor¹⁴⁵ y turnado a la Cámara de Diputados para que fungiese como Cámara revisora.

El proceso en la Cámara de diputados no fue igual de ágil que en el Senado. La minuta con proyecto de decreto enviada por el Senado fue turnada el 21 de diciembre de 2012 a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En dichas comisiones el proyecto de dictamen estuvo cerca de ocho meses y sería hasta el 22 de agosto de 2013 en sesión extraordinaria que el dictamen se aprobara por la Cámara de Diputados.¹⁴⁶ Las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados llevaron a que el día 20 de noviembre de ese año el Senado aceptara tres cambios en el dictamen y este fuese votado ese mismo día por el Senado, el 26 de noviembre por la Cámara de Diputados de manera definitiva y enviarlo a los Estados para ser aprobado. Para el día 7 de febrero de 2014 el Ejecutivo Federal estaba publicando en el D.O.F. la reforma constitucional a diversos artículos de la Constitución en materia de transparencia.¹⁴⁷

Entre los principales puntos, destacan los presentados en el Cuadro 17:

Cuadro 17. Aspectos de la reforma y ley de 2014

Aspectos relevantes de la reforma de 2014	
Leyes	Se crea la Ley General de Transparencia Gubernamental y se abroga la Ley federal de 2002 para crearse la Ley nacional de transparencia. La ley es vinculante a nivel nacional y local que deberán armonizar sus marcos legales conforme a la reforma constitucional.
Transparencia	Se incluyen los dos tipos de transparencia de la ley de 2002 (activa y pasiva).

¹⁴⁵ Diario de los Debates, jueves 20 de diciembre de 2012, Diario 38, Primer periodo ordinario, LXII Legislatura.

¹⁴⁶ Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3843, jueves 22 de agosto de 2013.

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, primera sección, 7 de febrero de 2014.

Aspectos relevantes de la reforma de 2014	
Sujetos obligados	La reforma constitucional de 2013 y las leyes generales y nacionales conocerán como sujetos obligados al poder ejecutivo, legislativo, judicial, a los sindicatos y partidos políticos y a todos aquellos que ejerzan recursos públicos o lleven a cabo actos de autoridad.
Órgano autónomo	Se crea el INAI en sustitución del IFAI adquiriendo su reconocimiento constitucional. Su integración será de siete comisionados y conocerán de temas nacionales de acceso a la información y protección a datos personales, además, podrán atraer casos de los institutos locales.
Acceso a la información	El derecho se mantiene en los términos de la reforma de 2007.
Sanciones	Se crea un aparato especial en la ley general y nacional de sanciones a aquellos infractores de la ley que serán impuestas por el propio Instituto sin necesidad de recurrir a una instancia ajena, excepto en los casos que deban conocer el ámbito judicial.
Rendición de cuentas	El órgano está plenamente facultado para hacer rendir cuentas a los sujetos obligados cuando así lo requiera.

Fuente: Elaboración propia

2.4.1 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las nuevas disposiciones

El cambio legal en el acceso a la información de 2007 dio forma a la transparencia en México y desde entonces, durante siete años (2007-2014) se mantuvo un estado de transparencia activa y pasiva con resultados diversos. La reforma de 2014 y promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) como complemento de la LFTAIPG, llevaron el acceso a la información a un nivel de entendimiento mayor que estaba orientado desde el punto de vista ciudadano pasando por la esfera gubernamental y llegando hasta la misma visión del Estado como un ente que debía practicar la transparencia.

Por un lado, el DAI pasó de estar establecido en la Constitución solamente, a quedar plasmado en la Ley General como un derecho fundamental y que debe ser protegido tanto por el Estado como por las instituciones mismas. El artículo cuarto de la ley quedó de la siguiente manera:

Artículo 4. *El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información...*

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como

reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.¹⁴⁸

Así, el acceso a la información dejó de ser una garantía constitucional en el discurso para quedar plasmado como una disposición legal con los mecanismos e instrumentos suficientes para hacerlo exigible en la Ley. Esto quiere decir que se pasó de tener criterios sobre un derecho en una norma secundaria, otros sobre ese derecho en la Constitución misma del país y otros más en la recién creada Ley General; la homologación de concepciones y criterios sobre el derecho de acceso a la información como un derecho humano conllevó a que este encontraste un mayor impulso para las leyes locales y reglamentación municipal que ahora debían obedecer este marco legal en la materia.

La idea de crear una ley general estuvo orientada a que ésta estableciera las bases de tres aspectos importantes en la vida democrática del país: la transparencia activa que se debe promover desde el gobierno en cualquiera de sus instancias y desde los demás poderes del Estado, el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información tanto por el estado mismo como por los individuos en su calidad de sujetos activos y la rendición de cuentas de los servidores públicos que debían llevar a cabo por ellos mismos y a través de las instancias e instituciones encargadas para ello.

2.4.2 Ampliación de sujetos obligados

La ley de 2002 y la reforma de 2007 estuvieron es constante reiteración y especificación de los sujetos a los que esa ley y esa reforma obligaba a transparentar sus acciones. Mientras que la LFTAIPG ya establecía un quinteto de sujetos obligados y dejaba uno más a la interpretación¹⁴⁹, la reforma de 2007 se alejaba de la enumeración casuística para establecer que “cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal y municipal” eran los sujetos que estaban bajo la supervisión y a quien la ley aplicaba¹⁵⁰; el problema de este establecimiento era la interpretación y alcance de la ley que seguía siendo restrictiva al ámbito federal y al ejecutivo solamente.

La reforma de 2014 implicó un avance de gran calado concerniente a los sujetos obligados a transparentar la información relacionada con sus acciones y decisiones públicas y/o privadas. Mientras que la Ley de 2002 contemplaba a diversos sujetos obligados, pero era vinculante solo para el Ejecutivo y la APF, la reforma promovida en 2012, debatida y aprobada 2013, así como la

¹⁴⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 4, 2014.

¹⁴⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 3, fracción 14. 2002

¹⁵⁰ Sergio López-Ayllón, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en Jaqueline Peschard (coord.) *Hacia el sistema nacional de transparencia*, IIJ-SUT, México, 2016, p. 25.

Ley General de 2014 establecen que los sujetos obligados serán tanto el “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 de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios.”¹⁵¹

Con esta reforma se regresó a la enumeración y especificación de los sujetos obligados y se estableció claramente a tres nuevos sujetos que no estaban contemplados en la última reforma de transparencia de 2007: 1) los partidos políticos; 2) los sindicatos; y 3) cualquier persona física o moral que reciban recursos públicos y/o ejerzan actos de autoridad.

Así, considerando la ley de 2014 tenemos al menos seis sujetos obligados específicos que valen la pena mencionar:

- 1) El poder ejecutivo federal que contemplaba tanto a la APF, la PGR, así como al mismo presidente;
- 2) El poder legislativo federal integrado tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado de la República;
- 3) El poder judicial federal, exceptuando a las salas de la Suprema Corte de Justicia y al Consejo de la Judicatura, todas las demás dependencias del poder judicial son sujetos de la LGTAIP así como responsables ante el órgano garante;
- 4) Partidos Políticos como estructura administrativa y organizativa;
- 5) Sindicatos como entidades de administración de recursos de los agremiados;
- 6) Órganos autónomos tanto nacionales como locales, es decir, las entidades garantes de los derechos humanos en el país, de la administración electoral, del manejo de estadísticas nacionales y demás.

Cada uno de ellos estaban obligados por ley y por mandato constitucional en seguir claramente los parámetros de la ley de 2014 y cada uno de ellos a nivel local eran también responsables y sujetos obligados por esta ley, es decir, los gobiernos estatales y municipales, los congresos locales, los poderes judiciales locales, los órganos autónomos locales y demás estaban vinculados a este nuevo marco legal.

¹⁵¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 6, 2014.

La regulación de la transparencia del legislativo implicó hacerlo abrir su información en dos vías claras: en el de ejercicio de su presupuesto anual y en la creación de un archivo legislativo ordenado y al día. Hasta antes de la reforma de 2014, el legislativo adolecía en ambas áreas. Además, la demanda de tener un archivo legislativo y una transparencia clara del ejercicio presupuestario al interior del legislativo quedó especificado que debía ser tanto a nivel de cada una de las cámaras como de cada una de las partes que las componen como son los órganos de gobierno, comisiones, comités, grupos parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación.¹⁵² Incluir tanto a las comisiones como a los comités implicó transparentar información inexistente o poco accesible para los individuos interesados y ajenos a la labor legislativa como es el registro claro de las sesiones que realizan así como los gastos que llevan a cabo y las personas que contratan en cada una de estas unidades como prestadores de servicios. También se estableció la obligatoriedad de hacer público el padrón de cabilderos así como la normatividad interna que los regula, esto es, dar a conocer a las personas que tienen registradas ante las cámaras y que buscan un beneficio legislativo en favor de alguna empresa o persona física.¹⁵³

En cuanto al Judicial, la Ley General establece solo cinco obligaciones de transparencia de los judiciales federal y locales y estas están orientadas a las actividades públicas de las sesiones y lo que de ellas emanan como son: 1) las tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la Gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas; 2) las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público; 3) Las versiones estenográficas de las sesiones públicas; 4) la relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados; y 5) la lista de acuerdos que diariamente se publiquen.¹⁵⁴ Los gastos que realizan tanto jueces como ministros, las percepciones, los empleados y personal de apoyo, las contrataciones y demás, en la Ley General no son materia de obligatoriedad, pero eso no implica que estén exentos de ellas, deben contar con regulaciones internas que den cuenta de estos rubros que la ley no abarca.

La regulación de la obligatoriedad de transparencia para los partidos políticos fue de las más amplias. En la ley se estableció que estos debían transparentar y dar a conocer aspectos fundamentales en la vida de un partido político que le permitían aparentar cierta superioridad frente a sus partes. Cuestiones como el padrón de afiliados o militantes, los montos de las cuotas de sus

¹⁵² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 72, inciso XIII, 2014.

¹⁵³ *Ibidem*, art. 72, inciso XV.

¹⁵⁴ Ley General de Transparencia..., *op. cit.*, art. 73.

afiliados, los nombres de sus aportantes en campañas y precampañas, el financiamiento privado que tienen, las demarcaciones electorales en que participan y la información completa de remuneraciones de todos y cada uno de sus empleados tanto dirigencias, personal administrativo, así como cualquiera que reciba recursos del partidos político. También se les obligó a que diesen a conocer toda la información administrativa que generan como son actas de sesiones, asambleas, acuerdos y resoluciones de los órganos de dirigencias, convenios de frentes o coaliciones, convocatorias y demás que se genera a partir de los acuerdos que toman al interior del partido. Así como información de representantes, fundaciones, documentos básicos, etc.¹⁵⁵ En pocas palabras, en la ley se especificó que los partidos debían abrirse por completo a la sociedad.

A diferencia de los partidos políticos, los sindicatos fueron incluidos en la ley, pero poco regulados por ella. Fueron cuatro las obligaciones de información que deben mantener de forma precisa y detallada: 1) contratos y convenios entre sindicatos y autoridades; 2) el directorio del Comité Ejecutivo; 3) el padrón de socios; y 4) la relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.¹⁵⁶ En este aspecto, los sindicatos y el acceso a su información implica un reto que debe afrontar tanto la sociedad como el órgano garante mismo a partir del inciso IV del art. 79 que establece la puerta de entrada para conocer de manera específica el proceso de ejercicio de los recursos públicos.

La inclusión de los partidos políticos y de los sindicatos pareciera ser una concesión hecha por el legislador y el gobierno a la sociedad. El aumento y control de los sujetos obligados resulta de la demanda ciudadana de transparentar los actos de los demás poderes del Estado, los órganos autónomos, los partidos y sindicatos y demás instituciones que desde la implementación de la ley en 2002, no habían actuado acorde al avance en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país.¹⁵⁷

La inclusión de los órganos autónomos como sujetos de transparencia y rendición de cuentas pone de manifiesto la posible tensión que pudiese existir entre el órgano garante y cada uno de ellos. La autonomía constitucional que tienen cada uno de ellos no implica que deban estar exentos o ajenos a esta Ley General, pero las discrepancias que se han dado entre el órgano de defensa de derechos

¹⁵⁵ Ley General de Transparencia...*op. cit.*, art. 76.

¹⁵⁶ Ley General de Transparencia...*op. cit.*, art. 79.

¹⁵⁷ López Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, (2008) “Organizaciones gubernamentales y transparencia: bases analíticas para orientar la reforma organizacional”, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México*, CIDE-IFAI-UNAM, sección III.

humanos y el órgano garante y defensor del acceso a la información en el pasado dejan ver que podrían existir posibles conflictos entre estos en el futuro.

Cabe señalar que la ley de 2014 estableció que cada uno de los sujetos obligados debía cumplir con instancias específicas que de no tenerlas aún, debía crearlas. En específico debían contar con dos áreas: el comité de transparencia y la unidad de transparencia. El comité será la instancia que resuelva las solicitudes de acceso a la información en cada una de las dependencias de los sujetos obligados, mientras que la unidad de transparencia será la encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes, así como de estar en contacto directo con los solicitantes. Además, cada uno de los comités deberá observar el correcto funcionamiento de la ley, capacitar a sus empleados y clasificar la ley de acuerdo a la normatividad vigente.¹⁵⁸ El cumplimiento en la implementación de estas dos instancias implica un proceso de acceso correcto en cada uno de los sujetos obligados.

El avance hacia una rendición de cuentas ideal implica la inclusión de la sociedad civil en el proceso de vigilancia de todos aquellos que buscan representar o representan en cierta medida a la sociedad misma o ciertos sectores de ella, en este espectro de representación política, social, laboral y/o cultural están tanto los partidos, los sindicatos y asociaciones de la sociedad civil que día a día realizan labores vinculadas con los individuos vinculados al país. Además de ello, cada una de estas estructuras de representación ejercen recursos públicos emanados de la sociedad por lo que era necesario que desde 2002 se supiese en qué, cómo y cuándo se ejercieron dichos recursos, así como el quién los ejerció y en función de qué.

La inclusión y obligatoriedad tanto del Legislativo, Judicial, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos así como de personas físicas y morales además de implicar un gran avance, también implicaron un gran reto en la coordinación de tareas, adaptación o creación de marcos de transparencia, en especial, en la vinculación con la autoridad competente de llevar a cabo la acción de transparencia de sus actividades, pero específicamente, en hacerlos rendir cuentas cuando transgredieran la ley.

2.4.3 El nuevo órgano constitucional autónomo

La reforma e implementación de una nueva ley en 2014 trajo consigo la transformación radical del IFAI que había estado operando desde el 2003 bajo un esquema organizacional, actitudinal y de relación con los sujetos obligados más modesto que el modelo que aprobó el cambio legal de 2014.

¹⁵⁸ Ley General de Transparencia...op. cit., arts. 43-46.

La principal transformación se dio tanto de forma interna como externa en el órgano garante, es decir, en el IFAI mismo. De manera externa, se reconoció al Instituto como un órgano constitucional autónomo equiparable con los demás órganos existentes (IFE/INE, Banco de México, CNDH, INEGI), además, su nueva tarea de corte nacional implicaba una transformación en su nombre lo que llevó a que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) desapareciese para dar paso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI en adelante). De forma interna, el INAI modificó su composición al incluir a dos comisionados más para quedar constituido por siete en total. Además, su estructura orgánica y operativa se expandió para poder dar respuesta a las demandas que la nueva ley le confería.

Este cambio interno y externo del INAI que le otorgó la reforma de 2014 y la ley de ese año, llevó a que sus facultades se viesen incrementadas tanto numeral como sustancialmente (Cuadro 18).

Cuadro 18. Facultades del INAI, 2014.

Principales facultades del IFAI en la LFTAIPG 2002	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de acceso a la información a los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares. No existen mecanismos en la LFTAIPG para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Cuidar los datos personales de particulares en posesión de dependencias y entidades federales.	No se le dieron facultades al IFAI para llevar a cabo esa tarea.
Vigilar los avances de la transparencia en el gobierno federal, así como el apego y respeto a la LFTAIPG.	El IFAI podría conocer los avances de la ley y de la transparencia en las dependencias de la APF a través de los informes anuales que los sujetos obligados deben dar por ley.
Promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas tanto en el gobierno federal como en la sociedad misma.	El IFAI estaba facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.
Principales facultades del IFAI en la LFPDPPP 2010	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de las solicitudes de protección de datos personales de los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de protección de datos a través de los recursos de revisión. En la LFPDPPP existen los mecanismos para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Promover y difundir el derecho a la protección de datos personales tanto en el gobierno como en la sociedad civil.	El IFAI seguía estando facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización ahora también en materia de protección de datos personales a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.

Principales facultades del INAI en la LGTAIPG de 2013	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver recursos de revisión de los sujetos obligados: ejecutivo, legislativo, judicial, partidos políticos, sindicatos y entidades que ejerzan recursos públicos	La ley faculta al INAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares.
Capacidad de atracción de recursos de revisión tanto de acceso a la información como de protección de datos interpuestos en los diversos órganos de transparencia de los estados.	La ley permite que el INAI pueda atraer recursos de revisión interpuestos en los institutos locales y seguir el procedimiento ya sea de parte o de oficio.
Promover la rendición de cuentas en el país	Se creó el Sistema Nacional en donde estarán presentes el INAI, el INEGI, los organismos de transparencia de los estados y la Auditoría Superior de la Federación y serán los encargados de promover las políticas de rendición de cuentas en el país.
Capacidad de castigar los actos de desacato a la LGTAIPG y la LFPDPPP.	Se estipuló que el INAI podría imponer sanciones en contra de los transgresores de la ley. La LFPDPPP ya establecía estas sanciones, las que siguen pendientes son las concernientes a la ley federal de transparencia que complementará a la ley general.
Capacidad para presentar acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales	La Constitución misma faculta a los órganos autónomos para presentar esos recursos legales.

Fuente: Elaboración propia

Era más que claro que una de las principales facultades del INAI sería la de resolver los recursos de revisión tanto del legislativo, judicial, partidos, sindicatos y demás sujetos que la ley contempló. Lo nuevo de esta capacidad de resolución de recursos de revisión sobre estos sujetos se encuentra en el hecho de que también puede hacerlo sobre los recursos interpuestos a nivel local en los órganos garantes de los Estados. Al INAI se le facultó para poder atraer los casos de los institutos locales y resolverlos en el pleno del Instituto nacional. Esta facultad el INAI puede ejercerla de oficio o de parte lo que también representa un avance en la capacidad del INAI en términos sustantivos para llevar a cabo sus tareas ya que la ley de 2002 limitaba al instituto a solo ejercer acciones de parte.

Por su parte, el Instituto al adquirir la categórica y rango de órgano autónomo en la Constitución federal, contrajo una de las principales potestades con que cuenta un órgano autónomo: la presentación de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales.

La Constitución Política de México señala que las controvertidas se pueden presentar entre diversos actores del orden y nivel de gobierno local y federal, así como entre un órgano autónomo y alguno de los otros actores y esta se da cuando uno está afectando al otro a través de sus acciones, está excediendo sus competencias o contraviene la ley.¹⁵⁹ Mientras que las acciones de inconstitucionalidad se presentan cuando una norma general viola la Constitución general o una

¹⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso I, art. 105.

local a la general; en el caso del INAI, este Instituto puede presentar acciones de inconstitucionalidad cuando alguna disposición legal local, nacional o algún tratado internacional estén violentando el DAI, o cuando las leyes locales se contrapongan a las nacionales.¹⁶⁰ De la misma manera, el INAI puede recurrir a controversias constitucionales cuando vea que alguno de los poderes o de los demás órganos autónomos esté recurriendo a prácticas invasoras del área de competencias del Instituto.

Las carencias que podría presentar el INAI se encuentran en el ámbito de sus competencias: aunque se buscó la definitividad de sus decisiones, la reforma estableció que el Consejero jurídico de la Presidencia de la República podrá promover juicios de revisión ante la SCJN cuando considere que una decisión del INAI viola normas de transparencia y pone en riesgo la divulgación de información delicada. Este apartado de la ley resultará importante darle seguimiento en los años posteriores ya que este puede ser un camino por el cual se regrese a prácticas de opacidad en el país que se buscaron corregir con la ley de 2002, sus constantes reformas y la ley de 2014.

El INAI cuenta con dos facultades de las que antes carecía: la capacidad de promover la rendición de cuentas en el país de forma amplia y bien enfocada; y la capacidad para castigar a los transgresores de la ley que termina siendo parte de la rendición de cuentas integral.

2.4.4 Rendición de cuentas y sanciones

Uno de los déficits de la Ley de 2002 y de sus constantes reformas fue la falta de mecanismos para castigar a aquellos que violaban el DAI. La autoridad competente en la materia estuvo desprovista durante más de una década de mecanismos para castigar a los infractores de la ley. El art. 63 de la LFTAIPG establecía en el inciso VII del artículo 63 que “La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”¹⁶¹ Esto quiere decir que el órgano garante se encontraba sin facultades para sancionar las faltas a la ley por parte de los sujetos obligados y esos casos de faltas debían turnarse a la Secretaría de la Función Pública para fincar las responsabilidades.¹⁶²

¹⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso II, art. 105.

¹⁶¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 63, 2002. Consúltase en la web: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/05LFTAIPG.pdf>

¹⁶² La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Gobierno Federal que se encarga de castigar los actos de corrupción y faltas de los servidores públicos. Durante años, el reclamo de la academia y la sociedad civil ha sido que el gobierno no puede ser juez y parte, es decir, que el mismo gobierno no puede castigar los actos de corrupción.

La Ley General corrigió esas fallas y facultó al órgano garante (INAI) para sancionar las faltas a la ley. Se creó un Título Noveno con 16 artículos referentes a las diversas fallas y castigos a estas. Las sanciones varían y van desde amonestaciones públicas, sanciones administrativas, multas, hasta denuncias de carácter penal.

El facultar al Instituto para castigar los actos de violación a la ley y crear una serie de instrumentos legales y punitivos, permite avanzar hacia un estado de rendición de cuentas que se buscaba desde la primera ley de 2002 plasmado en el artículo 4º de la misma. El objetivo del artículo 4º se mantendrá hasta 2013 cuando se reforme la LFTAIPG y se establezca la LGTAIP. En la LGTAIP se reconoce la rendición de cuentas como un objetivo a cumplir de esa ley, del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNTAIPDP), así como de los órganos garantes.

Esta nueva ley avanzará en la inclusión de la palabra rendición de cuentas a su cuerpo normativo en siete ocasiones. La primera de ellas la podemos encontrar en la LGTAIP que retomará a la rendición de cuentas como uno de sus principales objetivos aunque ya no de la manera que lo hacía la Ley de 2002:

Art. 2...

VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como *la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa*, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región.¹⁶³

La principal diferencia entre ambas leyes (2002 y 2013) radica en la manera que cada una contempla a la rendición de cuentas. En sus objetivos podemos observar que la ley de 2002 la habían pensado como una herramienta que podían utilizar los ciudadanos y así hacer una evaluación del desempeño de los sujetos obligados. Por el contrario, en la ley de 2013 la rendición de cuentas queda entendida como una mezcla entre la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana que deben ser promovidos, fomentados y difundidos a partir de directrices

¹⁶³ Ley General de Transparencia... op. cit., inciso VII, art. 2.

específicas, pero siempre atendiendo la vertiente de la información. El difícil proceso de adopción del término rendición de cuentas en nuestro vocabulario a derivado en problemas de implementación en la ley, instauración de instrumentos que la hagan exigible y de ejecución en los hechos.

La misma Ley General establece a las autoridades capaces de llevar a cabo la rendición de cuentas en el país. En los artículos 28 y 29 referentes al SNTAIPDP se especifica que uno de los objetivos del sistema es la misma rendición de cuentas que debe ser fortalecida y efectiva:

Artículo 28. El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano....

Artículo 29. ...Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.¹⁶⁴

El Sistema Nacional es un conjunto de instancias reguladoras, auditoras y observadoras del país que se articulan en un nuevo colegio para promover de mejor manera la transparencia vía el acceso a la información. Las cinco instancias que la Ley General reconoce parte del sistema son: El Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), los Organismos garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sin embargo, el que estas instancias se articulen en un solo sistema y tengan entre sus objetivos la promoción de la rendición de cuentas, no se les faculta para llevarla a cabo de manera plena, su limitante se halla en que no pueden avanzar más allá de la dimensión de la información, los que sí están facultados para llevar hasta dimensión de la sanción son tanto el INAI como los órganos garantes en las entidades federativas.

Así, los órganos garantes no quedaron exentos de su responsabilidad con la rendición de cuentas en el país, los artículos 42 y 54 de la Ley General los conmina a ser parte de esta tarea y de fomentar la rendición de cuentas entre las autoridades y con el fin último de informar a los ciudadanos sobre sus acciones:

¹⁶⁴ *Ibidem*, artículos 28 y 29.

Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

XX. Los Organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;

Artículo 54. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias o a través de los mecanismos de coordinación que al efecto establezcan, podrán:

...

II. Promover, entre las instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior, la inclusión, dentro de sus programas de estudio, actividades académicas curriculares y extracurriculares, de temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;

...

IV. Proponer, entre las instituciones públicas y privadas de educación superior, la creación de centros de investigación, difusión y docencia sobre transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;

V. Proponer, entre las instituciones públicas y privadas de educación superior, la creación de centros de investigación, difusión y docencia sobre transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas;¹⁶⁵

La inclusión de la palabra rendición de cuentas se dio en estos siete casos en la nueva Ley General. Aunque para expertos en el tema como Sergio López-Ayllón y Mauricio Merino basta con que se contenga la dimensión de la información para así poder hablar de una rendición de cuentas en el país, lo cierto es que si no se ha avanzado en la implementación de elementos punitivos que permitan valorar las acciones de los sujetos obligados, entonces seguimos con ejercicios de mera transparencia de información y nula rendición de cuentas en el país.

Por ello es que la inclusión de las medidas de apremio y sanciones como todo un Título en la Ley General es un avance en la implementación de la rendición de cuentas en el país. Dicho Título contempla 16 artículos con las posibles faltas a la ley y las diversas medidas que se pueden tomar para corregir las fallas de quienes la transgredan. Esta ley faculta al Instituto para que ante una falta a la norma, este pueda castigar al infractor. El avance en esta área resulta importante ya que después de 13 años de existir y operar la primera ley de transparencia que ya contemplaba la rendición de cuentas, se ha llegado hasta el punto en que finalmente se pueden castigar a aquellos que violen o infrinjan la ley.

Es importante recordar que el derecho de acceso a la información está vinculado con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, pero al final, estos son diferentes y no deben confundirse.

¹⁶⁵ *Ibid*, artículos 42 y 54.

Lujambio decía que “podemos por ejemplo, imaginar un sistema de círculos concéntricos. Al centro se encuentra el ‘derecho de acceso a la información’... (como) un derecho fundamental... El segundo círculo corresponde a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio pues implica una política pública que busca maximizar el uso público de la información y que debería proveer las razones que justifican una acción o decisión determinadas. Un tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas.”¹⁶⁶ Al final, cada uno de ellos terminan sosteniéndose y dotándose de contenido los unos a los otros y para que estos funcionen, cada uno de estos círculos concéntricos deberán estar entrelazados y garantizados por un órgano pro-rendición de cuentas que cuente con la autonomía suficiente para llevar a cabo la responsabilidad gubernamental en el país.

2.5 Comparación de la normatividad mexicana

Desde hace más de una década en México se vive un proceso reformador de instituciones y leyes en busca de la responsabilidad gubernamental ante los ciudadanos. La creación de leyes e instituciones de transparencia que inició en 2002 con la promulgación de la LFTAIPG y el reto que esta ley presentó no fue menor: se trataba de hacer transparente la actividad pública gubernamental que durante décadas había vivido en la oscuridad; se trataba de eliminar la opacidad con que conducían las autoridades electas y designadas en nuestro país; pero, en especial, se trataba de empoderar al ciudadano para que pudiese hacer exigibles sus derechos a través de la garantía de otro derecho como fue el acceso a la información.

Como cualquier entramado institucional, la LFTAIPG de 2002 no permaneció inmutable. Como se vio en los apartados anteriores, esta ley ha tenido tres cambios importantes que se han orientado en dos vertientes específicas: el fortalecimiento de la transparencia a través del acceso a la información y la protección de los ciudadanos a partir de la protección de su información. Los cambios realizados en la norma han sido graduales e incrementales y aunque no todos han ido en un mismo sentido, el punto de llegada ha sido el de un fortalecimiento de las capacidades institucionales para hacer exigible un derecho (el acceso a la información) y cumplir con las obligaciones que el Estado tiene para con sus ciudadanos.

¹⁶⁶ IFAI, *Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los ciudadanos*, IFAI, México, 2007, p. 29

Las reformas democratizadoras de segunda generación han tenido un impacto tanto a nivel nacional como a nivel local.¹⁶⁷ Los resultados de cada una de ellas en cada parte del país han sido diversos, pero su diseño y estructuración de las normas locales han estado en disonancia con la norma nacional. Los criterios de diseño de cada norma se encuentran dispersos en el entender del legislador o gobierno local: ya sea por la falta de capacidad legislativa, o por la deficiencia en el diseño de las normas por parte de los cuerpos u órganos encargados de ellas.¹⁶⁸ Así, la primera ley de transparencia de 2002 estuvo compuesta a partir de ciertos criterios, las reformas de 2007 y 2009 adicionaron otros más y finalmente la ley de 2013 reformó, retomó y adicionó otros criterios para finalmente establecer la ley actualmente vigente.

Cada ley de transparencia del mundo ha establecido criterios básicos que deben estar contenidos en su cuerpo legal para así poder hacer viable la protección, disfrute y observancia del derecho de acceso a la información (DAI). Para la OEA, los principales diez criterios internacionales que deben estar contenidos en cualquier ley de transparencia¹⁶⁹ son los que se presentan en el Cuadro 19.

Cuadro 19. Criterios para una ley de transparencia

Principales criterios	Significado
1.- Nociones claras en la ley	Es la expresión clara de los conceptos fundamentales que contiene la ley. Una clara definición de ellos permitirá un mejor entendimiento y aplicación de la ley.
2.- Los sujetos obligados a transparentar información.	Son aquellas autoridades que están obligadas por la ley a cumplir con las disposiciones establecidas así como la forma en que deben hacerlo.
3.- Existencia de un órgano garante del derecho y de la ley.	El órgano garante es la autoridad encargada de garantizar a los solicitantes el ejercicio pleno y efectivo de su DAI.
4.- Interpretación de la ley por parte del órgano garante.	Principio que se refiere al conjunto de normas contenidas en la ley que establecen los criterios bajo los que el resto de las disposiciones deben ser interpretadas.
5.- Promoción de una cultura de la transparencia.	Es el deber de las autoridades de fomentar el ejercicio del DAI tanto entre sus empleados como en la sociedad misma.

¹⁶⁷ Véase López-Ayllón, Sergio y Marván, María (coords.) La transparencia en la república: un recuento de buenas prácticas, México, CIDE-IFAI, 2007.

¹⁶⁸ López-Ayllón, Sergio “La reforma y sus efectos legislativos, ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información, transparencia y datos personales?”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.) *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IJ-IFAI, 2008, pp. 2 y 3.

¹⁶⁹ Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10). La ley modelo de la OEA se puede consultar en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

6.- Limitantes al DAI.	Ningún derecho es absoluto, por ello el DAI encuentra sus límites en otros derechos o bienes que tienen una jerarquía normativa similar. En este caso, entiéndase que las limitantes al DAI son las restricciones al derecho por tratarse de información especial (confidencial, clasificada, reservada o excepciones) y por el derecho a la privacidad (en México es conocido como protección a datos personales).
7.- Formas de solicitud de acceso.	Son los requisitos que deben satisfacer una solicitud de un petionario y el trámite mismo que se le da la autoridad a la solicitud.
8.- Periodo de reserva de la información.	Es el tiempo que se ha establecido para mantener fuera del conocimiento público información que así lo determinen las autoridades y la ley. Una vez cumplido el plazo, la información debe ser divulgada.
9.- Vías de impugnación.	Son los mecanismos que deben estar presentes en la ley para que un solicitante (petionario) pueda inconformarse ante la negativa de una autoridad. Estos mecanismos constituyen un derecho de los ciudadanos para revisar la violación su DAI.
10.- Gratitud de la información.	La idea de la gratitud de la información se refuerza del hecho de que la información pública es de titularidad de los sujetos activos y los sujetos obligados son solo recopiladores, procesadores y catalogadores, por ende la divulgación de la información no debe presentar un costo al sujeto solicitante, es el cumplimiento a uno de sus derechos. Sin embargo, la información sí podrá presentar un costo de reproducción siempre y cuando sea razonable.

Fuente: Elaboración propia con información de la OEA y de Villanueva (2009) ¹⁷⁰

La ley modelo de la OEA ha propuesto estos diez indicadores que deben estar contenidos en cualquier disposición legal en materia de transparencia que se pretenda aplicar en alguno de los estados miembros. Esto se ha manejado así a partir del caso *Claude Reyes vs. Chile* que culminó con la resolución de un tribunal internacional como lo es la Corte IDH en favor de los demandantes y con el reconocimiento pleno del DAI como un derecho humano que debía ser garantizado por todos los estados miembros a partir de sus diversos dispositivos legales. ¹⁷¹

¹⁷⁰ La utilización de estos diez criterios se debe a que son los más completos para medir el grado de avance de una ley de transparencia. Existen otras medidas como las que ha promovido el Centre for Democracy and Law y el Access Info Europe a través de la creación de un Right To Information Rating (RTI) en donde se toman seis categorías de medición y a cada una se le asignan puntuaciones desproporcionales las unas con las otras y al final las medidas ideales se contrastan con las arrojadas por cada país. Este índice se encuentra operando y midiendo desde 2010, mientras que la propuesta de la OEA empezó a dar sus primeros avances desde 2008.

¹⁷¹ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151

Desde 2002, en México se han incorporado siete disposiciones más a las propuestas por la ley modelo de la OEA. Algunas de ellas datan desde el 2002 y otras se incorporaron con las consecuentes reformas. La ley de 2002 introdujo la *Afirmativa Ficta* como un mecanismo de control sobre los silencios administrativos de las autoridades; esto es, cuando una autoridad no responde una solicitud de acceso a la información en los plazos previstos en la ley, se entenderá su silencio como afirmativa a la solicitud y por ello se deberá entregar la información al solicitante tal y como se ha pedido. También, en 2002, se introdujo la Información de Oficio entendiéndose como la publicación periódica de información básica de las autoridades, información que debe estar actualizada constantemente y que versa sobre las actividades propias de la dependencia u órgano así como sus remuneraciones y demás información de interés público. Un aporte más de la ley de 2002 son las “versiones públicas” de las sesiones del órgano garante; la importancia de hacer públicas las sesiones radica en que al fungir el órgano como tribunal en la resolución de una inconformidad de los ciudadanos, es importante conocer las resoluciones y argumentos sobre el caso.

La reforma de 2007 introdujo el principio de “máxima publicidad” para dejar en claro que la transparencia debía estar por encima de cualquier otro principio, decisión y práctica política en nuestro país, y las dependencias y autoridades deberían resolver pensando en este principio.

La ley de 2014 introdujo una demanda ciudadana y es el castigo a las autoridades que violen el DAI y las leyes de transparencia. Así, se ha incorporado el criterio “formas de control de la ley” para evitar infracciones a la misma y si las cometen, sancionarlas. Las “formas de control de la ley” se entienden no sólo como sanciones a los infractores de la ley (entiéndase autoridades), sino también a los abusadores de la ley como pueden ser los mismos peticionarios.

La construcción de indicadores para evaluar leyes de acceso también establece a la “prueba de daño” y al “ámbito temporal de la ley” como parte sustancial de cualquier marco normativo. La “prueba de daño” es el fundamento legal de parte de la autoridad al momento de negar el acceso a la información tratando de prevenir un daño al Estado mismo que pone en riesgo la seguridad nacional y la de sus ciudadanos.¹⁷² Por otro lado, el “ámbito temporal” es el lapso en que la ley es aprobada, entra en vigor y se adecua la realidad institucional a sus disposiciones; la importancia de revisar el “ámbito temporal” residen en el análisis del desarrollo y evolución internacional del DAI.¹⁷³

¹⁷² López-Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho comparado de la información*, enero-junio de 2007, pp. 21-65.

¹⁷³ Villanueva, Ernesto, Construcción de indicadores internacionales para evaluar leyes de acceso a la información pública, en *Derechos de los mexicanos: Introducción al derecho demográfico*, IIJ-UNAM, México, pp. 13-34.

Así, aplicando estos 17 indicadores a la LFTAIPG de 2002, la reforma de 2007, 2009 y la Ley de 2014 lo que tenemos se presenta en el Cuadro 20:

Cuadro 20. Indicadores en las leyes de transparencia y rendición de cuentas

Indicadores	Subindicadores	Ley de 2002	Reforma de 2007	Reforma de 2009	Ley de 2013
Definición clara	Acceso a la información	x	√	√	√
	Transparencia	x	x	x	√
	Rendición de cuentas	x	x	x	x
Sujetos Obligados	Poder Ejecutivo	√	√	√	√
	Poder Legislativo	x	x	x	√
	Poder Judicial	x	x	x	√
	Partidos Políticos	x	x	x	√
	Sindicatos	x	x	x	√
	Otros	√	√	√	√
Máxima publicidad		x	√	No aplica	√
Información de Oficio		√	√	√	√
Promoción de cultura de la transparencia	Capacitación de funcionarios	√	√	√	√
	Promoción del derecho de acceso a la información en sociedad	√	√	√	√
Prueba de daño		x	x	x	x
Límites	Información especial	√	√	√	√
	Protección a datos personales	x	x	√	√
Versiones públicas		√	√	√	√
Formas de solicitud de acceso	Requisitos de la solicitud	√	√	√	√
	Tiempo de respuesta	√	√	√	√
	Prorroga al tiempo de respuesta	√	√	√	√
Gratitud de la información		√	√	√	√
Periodo de reserva		√	√	√	√
Órgano garante		√	√	√	√

Afirmativa Ficta		√	√	√	√
Interpretación de la ley		√	√	√	√
Vías de impugnación (Recursos)		√	√	√	√
Formas de control de la ley	Responsabilidades y sanciones	x	x	x	√
	Abusos de la ley	x	x	x	x
Ámbito temporal de la ley		√	√	√	√

Fuente: Elaboración propia

En México se ha dado una incorporación gradual de criterios para diseñar las leyes de transparencia en el país. Pese a este proceso gradual, no se ha llegado a la incorporación total de ellos aun y con la reforma de 2013. Los órganos garantes y diversas voces en la materia, han exigido que la tutela del derecho de acceso a la información así como de la protección de datos personales y la plena instauración de la rendición de cuentas en el país se den en leyes diseñadas bajo los criterios antes presentados.

Uno de los mayores problemas en materia de transparencia al momento de resolver negativas de la autoridad tiene que ver con el proceso de sustanciación de los casos. La reforma de 2013 dejó en claro que seguirá existiendo información especial ya sea por ser confidencial, reservada o clasificada. Las negativas de acceso a este tipo de información podrían resolverse de mejor manera si se aplicase la prueba de daño al momento de emitir una respuesta el sujeto obligado al peticionario. Esta prueba de daño evitaría llevar los casos de negativa ante el Instituto y así ahorraría tiempo y desgaste para las tres partes.

Si la ley de 2002 tenía como problema la poca definición en cuanto a sus conceptos base y por ello se tuvo que reformar en 2007, la ley de 2013 no avanzó mucho al respecto. Como se puede observar, apenas el acceso a la información se definió y plasmó en la ley con la reforma de 2007, pero la transparencia y la rendición de cuentas son materias pendientes de definir de manera clara. Existen ideas vagas en la LFTAIPG y en la LGTAIPG que permiten una interpretación de estos dos pilares de la democracia y que se entienden por el actuar de los sujetos obligados con los ciudadanos.

En ese sentido, uno de los principales avances tanto en transparencia como en rendición de cuentas tiene que ver con la incorporación y aumento de dos indicadores fundamentales: los sujetos obligados y los controles a los sujetos. Aunque los sujetos obligados ya se encontraban establecidos en la norma, estos estaban limitados a la APF (249 en total), la reforma de 2007 y 2009 no incorporó nuevos sujetos, mantuvo los existentes, pero la reforma de 2013 incorporó a una cantidad enorme de sujetos, superando los 2000 en todo el país.

Por otro lado, los controles a los sujetos obligados evolucionaron de simples amonestaciones públicas por parte del órgano garante a sanciones y amonestaciones de carácter administrativo, económico y de corte penal. Estas se incorporaron con la reforma de 2013 y la Ley General. En ambos casos (sujetos y sanciones) se puede considerar que hay un avance en materia de rendición de cuentas ya que los ciudadanos tienen más instancias y sujetos a quienes exigir, y también existen mecanismos para castigar de manera real su incumplimiento.

Aunque el Cuadro 20 muestra el avance de forma gradual de cada ley y reforma a partir de los indicadores tomados, una forma más clara de ver cuánto se avanzó en estas leyes es como se presenta en el Cuadro 21 a partir de la operacionalización de esos indicadores y en el Cuadro 22 con la elaboración de un índice simple.

Cuadro 21. Conversión de los indicadores en las leyes de transparencia y rendición de cuentas

Indicadores	Subindicadores	Ley de 2002	Reforma de 2007	Reforma de 2009	Ley de 2014
Definición clara	Acceso a la información	0	0.3	0.3	0.7
	Transparencia				
	Rendición de cuentas				
Sujetos Obligados	Poder Ejecutivo	0.3	0.3	0.3	1
	Poder Legislativo				
	Poder Judicial				
	Partidos Políticos				
	Sindicatos				
	Otros				
Máxima publicidad		0	1	No aplica	1
Información de Oficio		1	1	1	1
Promoción de una cultura de la transparencia	Capacitación de funcionarios	1	1	1	1

	Promoción del derecho de acceso a la información en sociedad				
Prueba de daño		0	0	0	0
Límites	Información especial	0.5	0.5	1	1
	Protección a datos personales				
Versiones públicas		1	1	1	1
Formas de solicitud de acceso	Requisitos de la solicitud	1	1	1	1
	Tiempo de respuesta				
	Prorroga al tiempo de respuesta				
Gratitud de la información		1	1	1	1
Periodo de reserva		1	1	1	1
Órgano garante		1	1	1	1
Afirmativa Ficta		1	1	1	1
Interpretación de la ley		1	1	1	1
Vías de impugnación (Recursos)		1	1	1	1
Formas de control de la ley	Responsabilidades y sanciones	0	0	0	0.5
	Abusos de la ley				
Ámbito temporal de la ley		1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 22. Avance de las leyes de transparencia y rendición de cuentas¹⁷⁴

	Ley de 2002	Reforma de 2007	Reforma de 2009	Ley de 2014
Índice de la normatividad	0.42	0.56	0.54	0.83

Fuente: Elaboración propia

¹⁷⁴ Para genera este índice se transformaron los indicadores del cuadro 21 en variables nominales que adquirirían valores de 0 a 1. Aquellas variables que estaban compuestas de tres indicadores, cada una tomaba valores de 0.33 (en su conjunto resultaban 1). Aquellas que tenían dos indicadores, cada una tomaba valores de 0.5. Y por último, las que tenían un solo indicador, su valor oscilaba entre 0 y 1. Como se mostró en el Cuadro 21, las variables (indicadores) podían estar presentes o no en cada ley o reforma, si estaban presentes entonces tomarían el valor de 1, si no lo estaban su valor sería 0, sin embargo, si estaba presente alguno de los atributos su valor podría variar entre 0.33 o 0.7. Así, para cada ley o reforma se promediaron los valores obtenidos después de operacionalizarlas y el resultado fue un índice simple de las leyes de transparencia en México.

Conclusiones del capítulo

Algunos análisis al respecto de la reforma de 2007 consideran que esta reforma sentó las bases para una nueva política de transparencia gubernamental, la cual fue encaminada hacia la rendición de cuentas de “todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno”¹⁷⁵. Si bien es cierto que esta reforma permitió ampliar y clarificar el ámbito de protección y disfrute del derecho de acceso a la información, no puede considerarse que a partir de ella se crean las bases que encaminen a una rendición de cuentas más clara. Habrá que remontarse a la ley de 2002 la cual creó los instrumentos e instituciones necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la información a nivel federal. Tanto los trabajos de Mauricio Merino (2006) como de Eduardo Guerrero Gutiérrez (2006) han dado cuenta de la gran importancia que implicó la promulgación en 2002 de una ley que garantizase el derecho a la información, la cual, si bien no cumplía con los altos estándares de otras leyes en el mundo, si fue una ley que generó un punto de partida en el tema y a partir de la cual se puede hablar de un derecho a la información concerniente a todos los ciudadanos mexicanos y que no es restrictivo para unos cuantos.

En síntesis de ambas leyes y reformas (2002 y 2007) bien podemos considerar que la ley de 2002 creó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información y la reforma de 2007 estableció “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental”.¹⁷⁶

El índice de la normatividad que se presentó anteriormente nos muestra más claramente un avance en las leyes de transparencia y rendición de cuentas en el país. Si aplicamos los 17 criterios a cada ley y reforma tenemos que la ley de 2002 se encuentra con un promedio de 0.42, es decir, la ley contenía muy pocos criterios en su cuerpo normativo (Cuadro 20). Las reformas de 2007 y 2009 apenas alcanzan el 0.56 y 0.54, respectivamente, ya que los cambios realizados no fueron profundos. Podríamos suponer que la reforma de 2013 mejoró la ley y por eso aparece con 0.83, sin embargo no llega al 1 lo cual nos hablaría de una ley que incluye todos los criterios en materia de

¹⁷⁵ Carbonell, Miguel *et. al.*, *El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, Publicación electrónica, núm. 7, IIJ, 2012, p. 1.

¹⁷⁶ Cabe destacar que la misma reforma de 2007 donde se establece el acceso a la información como un derecho y el principio de “máxima publicidad de la información”, también se adicionó la parte de **protección de datos personales**. En el año 2010 se expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales que propició el cambio en el nombre del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para añadirle a su nombre la parte concerniente a datos personales y quedar como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Si bien la **publicidad** de la información pública en las democracias modernas resulta indispensable para mejorar el bienestar de la sociedad, el desarrollo de los derechos políticos y conseguir la legitimidad y aceptación de los gobiernos, el respeto a la privacidad y a la información personal de cada individuo también resulta indispensable en este contexto. Véase en Carbonell, Miguel *et. al.*, *El futuro del IFAI... op. cit.*, p. 4.

transparencia y rendición de cuentas. Como se mostró, las principales carencias hoy en día radican en la falta de definiciones claras, y de dos mecanismos de control y de procedimiento.

Ninguna ley es perfecta, todas son perfectibles. Lo anteriormente expuesto a lo que nos lleva es a preguntarnos ¿cuál es la importancia en reconocer o no un derecho como el acceso a la información? y ¿de qué manera impacta el pleno ejercicio del mismo?

La importancia que se le da en la literatura al derecho a la información¹⁷⁷ estriba en tres razones que se pueden considerar las más importantes: por un lado, el hecho de que la ciudadanía ejerza un supervisión constante a través de la información genera una amenaza constante a los gobernados de ser castigados por medio del voto o sanción administrativa, lo cual conlleva a un ejercicio honesto del poder; por otro lado, si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno y para ello, la información verdaderamente confiable proviene del interior del mismo gobierno; y por último, el acompañamiento por parte de la sociedad civil organizada en la labor de gobernar de las instituciones encargadas de ello, hacen que estas instituciones públicas tengan un desempeño adecuado, generando un sistema rendición de cuentas tanto horizontal como social. Lo que se puede destacar de estas tres razones sobre la importancia del derecho a la información estriba en la idea de un fortalecimiento a la democracia a partir de un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas.

Aunque para algunos especialistas como Sergio López-Ayllón “resulta ocioso insistir en la importancia de las leyes de acceso a la información para la construcción, consolidación y actualización de los sistemas democráticos”¹⁷⁸, es vital seguir insistiendo en que la protección del DAI, la promoción de la transparencia y la constante generación de una rendición de cuentas responsable son los mecanismos necesarios para seguir avanzando en sociedad. Dejar de lado el estudio de estos mecanismos de empoderamiento ciudadano en plena fase de implementación, es desvirtuar las bondades que nos ofrecen como sociedad y regresar a estados de opacidad en donde la información es del gobierno y no de la sociedad.

Estas leyes no pueden considerarse de manera solitaria en su estudio, es importante analizar que en cada una de ellas, tanto de las dos leyes como de las dos reformas, el órgano garante se encontró en un proceso de evolución que lo ha llevado a estar hoy en día en un estado de ventaja hacia la promoción de una rendición de cuentas y una transparencia en el país como no se había pensado

¹⁷⁷ Fox, Jonathan, Haight, Libby, *et. al.*, *Mexico's right-to-know reforms... op. cit.*

¹⁷⁸ López-Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho Comparado de la Información*, enero-junio de 2007, p. 22.

desde 2002. El proceso al cual se ha enfrentado el Instituto desde 2003 que empezó a operar se ha caracterizado por la falta de homogeneidad en sus resultados, la constante transformación al interior y exterior del instituto y los factores tanto endógenos como exógenos han incidido en sus principales tareas como se analizará en los capítulos posteriores.

Capítulo 3. Composición en el pleno del IFAI/INAI, 2003-2015.

Introducción

Estudiar al Instituto de transparencia en México tiene como punto de partida el hecho de ser un órgano colegiado garante de un derecho humano. Así, el estudio de los órganos colegiados garantistas de derechos contempla diversas aristas, pero son tres las predominantes. Están aquellos que estudian las resoluciones emitidas a partir de criterios procedimentales¹⁷⁹, están los que analizan la estructura normativa que les da vida¹⁸⁰ y existen otros estudios que analizan la conformación en su interior a partir de rasgos y trayectorias de vida de los miembros. Las instituciones colegiadas capaces de hacer valer los mecanismos de responsabilidad gubernamental, garantes de derechos como el acceso a la información o la protección de datos, han sido estudiadas desde la vertiente normativa que les da vida. La mayoría de estos análisis parten de la premisa de que el diseño de las leyes es garantía primordial para un buen funcionamiento de los mismos¹⁸¹.

Desde que se dio la segunda ola de reformas democratizadoras en la región latinoamericana, los diversos aportes a esta literatura hechos desde México han estado orientados al análisis riguroso de las leyes y normas que les han dado forma tanto a estas instituciones como a los sistemas integrales de transparencia y rendición de cuentas¹⁸², pero se ha dejado de lado el análisis del funcionamiento interno de cada una de estas instituciones, así como de las personas que las conforman y que son los tomadores de decisiones que al final son ellos quienes influyen en el resultado y desempeño que tenga la institución de transparencia que se desee estudiar.

La literatura de Cortes ha sido la que más ha avanzado en cuanto al análisis exhaustivo de diversas variables que influyen en el desempeño de las cortes: la mayoría de estudios que analizan a las Cortes desde la perspectiva de las trayectorias de vida de los magistrados lo han hecho observando tanto su formación académica, desempeño laboral e ideología política para conocer y comprender

¹⁷⁹ Guerra Ford, Óscar, *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: Su funcionamiento como órganos autónomos*, UNAM, México, 2011. Cfr. Baños Martínez, Marco Antonio, *Transparencia y acceso a la Información pública en México: estudio comparado sobre su diseño e implementación*, (Tesis de maestría no publicada), FLACSO México, México, 2007.

¹⁸⁰ Caballero, José Antonio, Carbonell, Miguel, et. al., *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*. IIJ-UNAM, México, 2012. López-Ayllón, Sergio, et. al., *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IIJ-UNAM, México, 2005.

¹⁸¹ Esta premisa la podemos encontrar en diversos trabajos de Mauricio Merino en donde sostiene que un buen funcionamiento de una institución de transparencia en México debe estar sustentado en un buen diseño de las leyes. Cfr. Merino, Mauricio, *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.

¹⁸² El último de ellos es el de la ex comisionada del IFAI Jacqueline Peschard en su libro *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* en donde se abordan rigurosos análisis tanto de la transparencia, la rendición de cuentas, el órgano y los sujetos obligados, así como de la expansión del derecho de acceso a la información. Peschard, Jacqueline, *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, IIJ-UNAM, México, 2016

mejor la toma de decisiones desde el seno de las Cortes mismas¹⁸³. En esta Tesis, y pensando al Instituto de transparencia como un órgano colegiado que funciona de manera similar a una Corte, se retomará la idea de analizar a sus miembros a partir del perfil laboral de cada comisionado para así conocer mejor al Instituto que se esté estudiando.

Los hallazgos presentados en este capítulo son un pequeño esbozo de una materia que a pesar de tener pocos años de estudio, poco más de una década, ha sido ampliamente trabajada. Es necesario tener en claro que de lo escrito, gran parte de la literatura ha tocado al tema y a la institución encargada de la tarea de transparencia y rendición de cuentas en el país, pero a través del análisis de la normatividad y sus continuos cambios que se han generado en la última década¹⁸⁴ (2006-2015).

En el presente capítulo se mostrará el análisis de los datos utilizados. El tratamiento que se le dio a la información se verá reflejado en torno a la interacción entre las variables, por lo mismo, lo que se encontrará a continuación es el resultado de explorar los datos y ver cuál fue su comportamiento a lo largo de los 13 años de estudio.

El consenso existente en torno a la transparencia y rendición de cuentas como puerta de entrada para que los ciudadanos puedan ejercer un contrapeso real a los poderes establecidos ha resultado ser amplio.¹⁸⁵ La forma para que ambos objetivos se cumplan ha sido por medio de la institucionalización del derecho de acceso a la información, es decir, a través de la creación de mecanismos, reglas e instituciones encargadas del cumplimiento de este derecho. El Instituto de transparencia, primero federal y ahora nacional, se ha constituido como el resultado final de este proceso de institucionalización.

¹⁸³ En este sentido, la literatura de este tipo es muy amplia pero los trabajos desarrollados por Aníbal Pérez Liñán, Andrea Castagnola y Julio Ríos resultan ser referencia en el tema. Véase Castagnola, Andrea y Aníbal, Pérez-Liñán, “Presidential control of High Court in Latin America: along term view (1904-2006)”, en *Journal of Politics in Latin America*, 1, pp. 87-114, 2009. Castagnola, Andrea y Aníbal, Pérez-Liñán, “The legacies of judicial instability in Latin America”, presentado en *Congress of the Latin America Studies Association*, 2014. Ríos Figueroa, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en Latinoamérica”, en Helmke, G., y Ríos Figueroa, J. (coords.) *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

¹⁸⁴ A la literatura antes mencionada habría que agregar que otros estudiosos del tema en México han abonado de diversas maneras en el estudio del Instituto. Los trabajos de Juan Pablo Guerrero (2005) y Sergio López-Ayllón (2005) han estado encaminados al estudio del conjunto de disposiciones legales bajo las cuales nació el IFAI y cuáles eran los alcances de dichas leyes. Por otro lado, los estudios de Jonathan Fox (2007), José Sosa (2011) y Miguel Carbonell (2012) realizados en recientes fechas han abonado al desempeño del instituto a partir de los cambios normativos llevados a cabo en 2007 y 2009, pero dejando de lado el análisis del trabajo llevado a cabo en el pleno del IFAI.

¹⁸⁵ Marván, María y Roberto Corona Copado, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México”, en Ernesto Insunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, pp. 571-600, Porrúa-CIESAS, 2006 ;

Ackerman, John, “Introducción. Más allá del acceso a la información”, en John Ackerman, (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, pp. 9-30, 2008; Merino, Mauricio, *La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*, Wilson Center-Comexi, México, 2012.

Cuando hablamos de las dos tareas fundamentales que ha tenido en Instituto de transparencia en México (ya sea el IFAI o ahora el INAI), transparentar la información en la gestión pública y fortalecer la rendición de cuentas, la manera idónea de analizar cuáles han sido sus resultados es por medio de la capacidad que tiene a través de sus funciones para llevarlas a cabo. La principal función que podemos encontrarle al Instituto es la de resolver sobre las negativas de las autoridades a las solicitudes de acceso a la información por parte de los interesados y cambiar el sentido de estas cuando así lo considera pertinente. Concretamente, resuelve los recursos de revisión a las solicitudes de información que las dependencias han dado una respuesta negativa. Este capítulo pondrá especial atención en el análisis de los recursos de revisión ya que las decisiones que ha tomado el IFAI durante 12 años y las que ha tomado el INAI desde hace poco más de un año en torno a estas negativas de las dependencias es la mayor facultad del Instituto garante en el país: si resuelve un recurso en contrasentido a la dependencia lo que hace es obligarla a abrir la información no sólo al interesado, sino al público en general; si su resolución va en el mismo sentido de la dependencia, lo que provoca es cerrar la vía a los individuos de conocer qué hace o qué no hace el gobierno federal.

Sin embargo, analizar los recursos de forma aislada lo que haría es arrojar información revelan sobre el estado de la transparencia y la rendición de cuentas en México, pero de forma desconexa. Este capítulo pretende analizar una de las variables que se considera influyen en el desempeño de un órgano colegiado garante de derechos humanos (acceso a la información y protección de datos) como lo es el perfil de los integrantes que componen el pleno del Instituto de transparencia de México.

Por ello, la pregunta principal que guiará este capítulo es ¿de qué manera influye la conformación del pleno del Instituto en sus principales objetivos que son la promoción de la transparencia y rendición de cuentas? El argumento principal que se tratará de sostener es que una configuración del pleno orientada hacia perfiles tendientes a la administración pública tenderá en mayor proporción al cierre de la información; mientras que configuraciones tendientes al sector académico o más heterogéneas, orientarán sus decisiones a la apertura de la información gubernamental. Una idea que también se tratará de demostrar es que una homologación de perfiles laborales dará resultados diferentes a una configuración heterogénea.

Concretamente, en este capítulo se tratará de demostrar la importancia que tiene el constante cambio de comisionados. El Instituto durante estos 13 años de existencia, en su constitución, no ha

permanecido uniforme; desde 2003 hasta el 2015 han existido plenos diferentes debido a la salida y entrada de nuevos comisionados con diferente trayectoria laboral lo cual ha llevado a que los resultados en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas promovidas entre cada Pleno varíen de manera significativa¹⁸⁶.

Existen dos interrogantes secundarias que se tratarán de responder en este capítulo. La primera de ellas que podemos plantearnos en este apartado es a nivel teórico y práctico: ¿qué implicaciones tiene el hecho de que el Instituto haya resuelto en contra sentido o en el mismo sentido de las dependencias los recursos de revisión? Por un lado, una decisión del órgano garante puede llevarnos a transitar de una transparencia exigida por las personas que vaya del tipo opaca (donde sólo se da la información que está dispuesta a dar la dependencia) a una de tipo clara (donde se da la información que el ciudadano quiere), pero también es posible pensar que el Instituto resuelva a favor de los promoventes conllevando a un mayor acercamiento entre los ciudadanos y la instancia encargada de la transparencia en el país. Fox y Hight, al igual que Ferreiro (1999) han fomentado la idea de que se puede transitar a una transparencia activa y clara.¹⁸⁷ La respuesta para ello se encontraría en la capacidad sancionatoria de las instituciones encargadas de esta tarea.

Así, y siguiendo este argumento, otra interrogante secundaria que surge a partir de la capacidad sancionatoria de las instituciones de transparencia es ¿qué tanto alcance tienen las resoluciones del Instituto que son en pro de la transparencia cuando no tiene facultades para sancionar a los sujetos obligados a dar información? Para responder a esta pregunta hay que tener en cuenta dos elementos: en primer lugar se pensaría que al no existir una sanción al incumplimiento de alguna resolución del IFAI/INAI las dependencias o sujetos obligados estarían poco interesados en acatar las resoluciones; por otro lado, en caso de que se promoviera una denuncia de carácter administrativo, ésta se llevaba a cabo ante la Secretaría de la Función Pública (SFP)¹⁸⁸ y la resolución no implica sanciones de carácter grave o considerables. Las denuncias presentadas y la posible resolución a ellas de manera vinculante a la dependencia infractora de la ley terminaban siendo un señalamiento

¹⁸⁶ Una forma de llamarle a cada integración diferente es la que se maneja dentro del Instituto y que es conocida como “conformación”. Cada Conformación es entendida como aquella que se origina después de que llega un nuevo comisionado en sustitución de otro. No es requisito exclusivo que sea un solo comisionado el que entre para que se conforme un nuevo Instituto, pueden ser dos o más.

¹⁸⁷ Fox, Jonathan y Haight, Libby, *Mexico's right-to-know reforms. Civil society perspectives*. Woodrow Wilson International Center for Scholars – Fundar, México, 2007; Ferreiro Yazigi, Alejandro, *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción. Dubai, Sudáfrica, 1999.

¹⁸⁸ Hoy en día siguen existiendo esas denuncias de carácter administrativo que se turnan a la SFP, sin embargo, la reforma en materia de transparencia y la nueva Ley Federal y General en materia de transparencia facultan al INAI para imponer sanciones a las dependencias que incumplan con las disposiciones legales o alguna resolución del Instituto.

público con una repercusión mínima. Hasta principios del año 2014, la LFTAIPG no le concedía capacidades de tipo sancionatorio al Instituto. Sin embargo, a pesar de la inexistencia de capacidades para hacerse *obedecer*, durante el periodo de funcionamiento del IFAI lo que se tuvo fue una especie de *rendición de cuentas* de los sujetos obligados¹⁸⁹ promovida y generada por el mismo Instituto al lograr que las dependencias acataran sus resoluciones.

El objetivo principal de este capítulo será mostrar la relación entre la variable tipo de instituto y la transparencia y rendición de cuentas que éste puede generar. Para lograr tal propósito este capítulo se divide en tres grandes apartados. Lo que a continuación se desarrollará será un capítulo que irá de lo general a lo particular en donde sus tres apartados estarán constituidos de la siguiente manera: en primer lugar tendremos la parte concerniente al análisis general de la información, esto es: la transparencia y rendición de cuentas promovidas por el Instituto desde 2003 hasta 2015. La información primaria que nos ayudará a observar este desarrollo de ambos fenómenos provendrá de los recursos de revisión recibidos y resueltos por el mismo Instituto en este periodo. A su vez, en este apartado se presentarán de forma cronológica dichos resultados, pero también se harán de forma segmentada a partir de las mismas configuraciones que se han dado en el pleno del Instituto y de forma general se mostrarán los diversos perfiles de comisionados que han conformado al IFAI e INAI en este lapso de estudio. Presentar los datos de esta manera nos ayudarán para hacer un contraste y así poder obtener tanto el tipo de transparencia que nos ha aportado el Instituto como el grado de rendición de cuentas que existe hoy en día.

En este capítulo, encontramos un segundo gran apartado que contendrá las diversas conformaciones que se han dado al interior del Instituto, para fines de esta Tesis y del análisis de la composición del pleno se ha optado por estudiar a ocho diversos institutos que surgen a partir de la entrada y salida de un comisionado y que para fines prácticos se les ha denominado con la categoría **Institutos**¹⁹⁰. El cambio de una persona en el pleno conlleva a una conformación de un Instituto diferente y también a una toma de decisiones diversa.

Así, tenemos que en este segundo apartado veremos de qué manera ha decidido el Instituto según el tipo de pleno del que se hable. Lo que encontraremos será una clasificación de Instituto que tendrá

¹⁸⁹ La “rendición de cuentas” de ahora en adelante será entendida como el cumplimiento de las resoluciones que emite el IFAI cuando estas van en contra sentido de lo expresado por las dependencias. Para ello es que se utilizarán los Informes Anuales de Labores del Instituto ya que es ahí donde se concentra la información al respecto.

¹⁹⁰ No confundir *Instituto* con *Institutos*. A lo largo de este capítulo se encontrará la referencia a diversos *Institutos* que se refieren a cada una de las configuraciones que ha adquirido el órgano de transparencia en el país, pero estas configuraciones involucran tanto al IFAI como al INAI. Cuando hacemos referencia al *Instituto* estamos hablando de una sola categoría que se refiere de manera indistinta tanto al IFAI como al INAI.

que ver con la sustitución de un comisionado por otro. Pero también se analizará el perfil de cada uno de estos, así como el perfil de Instituto que se forma a partir de la entrada y salida de cada comisionado. En cada uno de estos apartados se verá la transparencia y rendición de cuentas promovidas por cada instituto con cada perfil diferente de sus integrantes.

Por último, se presenta una tercera sección que tratará de demostrar la forma en que están correlacionados el perfil de los comisionados y el perfil de cada instituto con la transparencia y rendición de cuentas en el país. Esto quiere decir que en la tercera sección tendremos los resultados de la incidencia del perfil de cada comisionado en los dos principales objetivos del Instituto que son la transparencia y rendición de cuentas, pero además, en sus contrapartes como pueden ser la opacidad y el desacato de la autoridad. En esta sección se condensarán los demás apartados antes expuestos a través de una inferencia estadística que permita conocer la relación entre variables.

3.1 Desempeño institucional a prueba.

Durante los primeros trece años de vida del Instituto de transparencia de México la expectativa que esta institución ha generado no ha sido poca. La secrecía, como cultura y forma de vida, bajo la cual el país había transitado por décadas había generado que la iniciativa de 2002 del ejecutivo federal de abrir al público las cuentas de la administración tuviese un pronóstico reservado, pero alentador. Después de más de una década de funcionamiento ya podemos dar cuenta de los alcances y límites de incorporar a la vida política y social la transparencia y rendición de cuentas, al menos en la parte institucional y legal.

El IFAI y ahora el INAI se ha convertido en una institución legítima en su campo donde los problemas de eficacia que pudiese presentar no estarían en torno a lo que tradicionalmente se conoce como el carácter conflictivo de las instituciones¹⁹¹ o en la falta de certeza sobre las expectativas cognitivas¹⁹², sino en el sentido mismo de los resultados que esta institución pudiese arrojar después de un periodo de funcionamiento.

¹⁹¹ Para conocer mejor el sentido que una institución se encuentra en permanente conflicto ya sea consigo misma o con otras, véase en Knight, Jack, *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; North, Douglass Cecil, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.

¹⁹² Offe, Claus, El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En Robert E. Goodin (compilador), *Teoría del Diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, pp. 251-282, 2003.

3.1.1 La institución garante del secretismo

Cualquier estudio sobre el funcionamiento del Instituto de transparencia en cuanto a la forma en que resuelve en el pleno debe ser considerado a partir de qué tanto sus resoluciones contradicen o ratifican las decisiones tomadas por las dependencias que han optado por no dar una respuesta satisfactoria a los solicitantes. El hecho de considerar al Instituto a partir de este criterio se debe a que, como ya se ha señalado, cuando decide de una u otra manera afecta de forma directa a la construcción de la transparencia en el país.

Cuando nos preguntamos sobre la forma en que ha resuelto el IFAI o INAI aquellos asuntos que los individuos han llevado ante el Pleno encontramos formas diversas de tomar las decisiones. Los comisionados del Instituto, en el Pleno, pueden adoptar uno de los siguientes seis criterios para decidir: revoca, modifica, positiva ficta, sobresee, desecha y/o no presentado. Los primeros estudios sobre el diseño y funcionamiento del IFAI manejan dos criterios para referirse al sentido de las resoluciones del pleno: los *criterios de fondo* y los *criterios de forma*.¹⁹³ Ambos criterios engloban a los indicadores antes mencionados que establecen los parámetros de decisión. Por un lado, pueden adoptar criterios que impliquen una interpretación de la ley (recursos de fondo) que pueden *confirmar, modificar o revocar* la decisión, o bien, pueden decidir a partir de cuestiones que tiene que ver con el procedimiento (recursos de forma) donde se encontrarían los tres restantes. Sin embargo, cuando se analizan las resoluciones de los últimos años, lo que encontramos es una incorporación de dos indicadores más a la lista para poder decidir y estos tienen que ver tanto con cuestiones del procedimiento como de interpretación de la ley: *no se admite a trámite y se pone fin al procedimiento*.

Es necesario señalar lo que la LFTAIPG establecía como criterios con que contaba el IFAI para resolver un recurso de revisión. En su art. 56 se establecía que el Instituto podrá:

I. **Desechar** el recurso por improcedente o bien, **sobreseerlo**;

II. **Confirmar** la decisión del Comité¹⁹⁴, o

¹⁹³ El uso de los términos de criterios de “forma” y de “fondo” a pesar de ser de uso interno del Instituto han sido ampliamente difundidos por los trabajos de María Marván (2006) y de Fox y Haight (2007).

¹⁹⁴ En cada una de las dependencias existen comités de transparencia que son quienes deciden sobre los mecanismos y acciones que deberá seguir la dependencia para entregar información, darle seguimiento a las solicitudes, clasificar los documentos, etc. Según el art. 29 de la LFTAIPG estos comités estaban integrados por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace, y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

III. **Revocar o modificar** las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Así, la Ley Federal sólo estableció cinco criterios para que el IFAI pudiese pronunciarse sobre algún caso. Sin embargo, la misma Ley señalaba en su art. 37 que el IFAI podía *hacer una interpretación de ella* lo que llevó a que se adicionaran algunos de los criterios que aparecen en las resoluciones, pero que no estaban de manera expresa en la Ley: afirmativa ficta, no presentado, se pone fin al procedimiento y no se admite a trámite.

El problema con la forma de clasificar los criterios en las dos categorías que tienen que ver con la toma de decisiones (forma y fondo) es la mezcla entre ellos que impide conocer de manera agrupada cuántos recursos resueltos han sido orientados a la apertura de la información y cuántos no contribuyen a ella. Es por esa razón que la forma en que se procedió para el análisis de los datos fue agrupando los criterios en dos categorías utilizados por el IFAI hasta 2013 y empleados por el mismo Instituto de 2014 a 2015 siendo ya el INAI (Cuadro 23), una donde se viera a aquellos donde las resoluciones del Instituto fuesen en contra sentido de la dependencia (modifica, revoca y afirmativa ficta): **da información**. Y otra donde las decisiones estuviesen en consonancia con la decisión original (confirma, desecha, no presentado): **no da información**.

Cuadro 23. Criterios que aplica el Instituto para resolver un recurso de revisión

Criterio	Significado	Orientado a:
Revoca	Decisión contraria al sentido de la resolución emitida por la Dependencia y que obliga a entregar la información de la manera en que el promovente la ha solicitado.	Abrir la información de manera total o parcial al promovente y a la ciudadanía en general
Modifica	Criterio de fondo a través del cual se cambia una parte de la resolución emitida por la Dependencia, pero conservando el sentido de la resolución original.	
Afirmativa Ficta	Establece que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, debe tenerse como resuelta en sentido positivo. La doctrina como la jurisprudencia sostiene que para que se otorgue el mencionado efecto, debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso	
Confirma	Se da como buena la resolución que emitió la dependencia y desecha el recurso interpuesto por el promovente.	Cerrar la información de manera total al promovente y a la ciudadanía en
Desecha	Los recursos son desechados cuando no cumplen con alguno de los supuestos establecidos en la Ley; es decir, cuando el solicitante-promovente no cumple con los tiempos, formas, información y tipo de información que se le ha solicitado para complementar su caso.	

No presentado	Decisión tomada con base en la inactividad e incumplimiento por parte del promovente a una solicitud por parte de la autoridad para complementar su expediente y así continuar con su caso.	general
---------------	---	---------

Fuente: Elaboración propia

La intención de conservar *desecha y no presentado* a pesar de que el Instituto los han catalogado como dos criterios que conciernen directamente al promovente se debe a que son criterios donde existen problemas procedimentales que el mismo Instituto puede subsanar. Una mejor explicación sobre este punto es que: el Instituto desde su primera LFTAIPG estaba facultado para subsanar cualquier deficiencia que hubiese en algún recurso de revisión interpuesto ante el pleno, al menos así lo establecía el art. 52 de la LFTAIPG. Es por ello que si algún caso interpuesto ante el Instituto no tuviese algún documento para complementar el expediente, o no se respondiese a una solicitud de presentación, etc., estas deficiencias deberían ser subsanadas por el mismo Instituto, sin embargo, no se están considerando y se sigue optando por incluir estos criterios como motivo de cierre causado por el promovente, cuando en realidad es por cuestiones de tipo procedimentales que pueden ser fácilmente subsanadas.

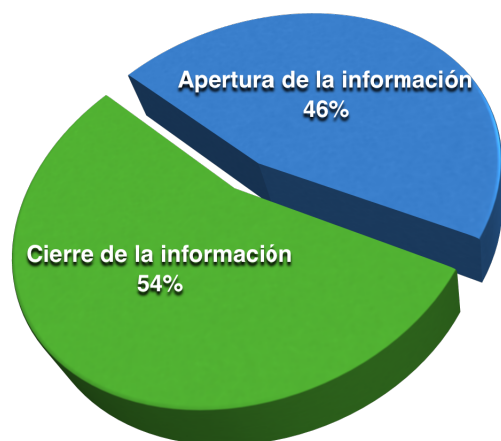
De esta manera, sin ver si las decisiones son conforme a la ley o tienen que ver con el procedimiento a seguir podemos clasificar los casos que se desean analizar sólo con la idea de si *abre* o *cierra* la información. Los resultados que se verán a continuación muestran el nivel de apertura y cierre de información de 2003 a 2015.

La muestra trabajada¹⁹⁵ que fue determinada de manera aleatoria y cuenta con un margen de error de +/- 5 % arroja lo siguiente: para el lapso contemplado de 2003 a 2015 tenemos que el 54% de los recursos de revisión que ha resuelto el pleno del Instituto han sido en el sentido de mantener la decisión de la dependencia; mientras que cerca del 46 % han terminado con una decisión contraria a la de la Unidad de Enlace de la dependencia que se trate.

Es decir, tenemos que en el Instituto durante estos 13 años la brecha entre apertura y cierre de información es relativamente pequeña y se ha presentado prácticamente la misma probabilidad de que un recurso de revisión sea resuelto a favor del promovente o de la dependencia (**Gráfico 7**).

¹⁹⁵ Consúltase el Anexo para conocer la forma en que se determinó el tamaño de muestra y la selección de la misma.

Gráfico 7. Resoluciones del Instituto, 2003-2015



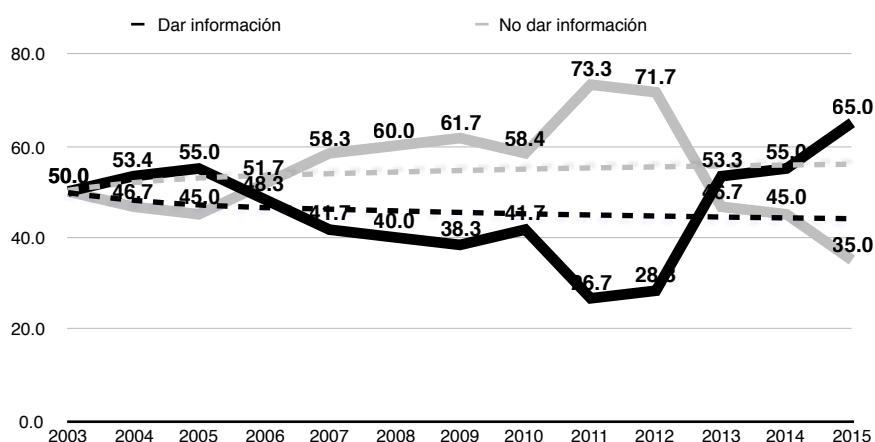
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, analizando los datos de forma desagregada lo que tenemos son diferencias significativas en estos 13 años en la forma en que el Instituto ha resuelto y ha orientado la información y transparencia producida por sus decisiones. Por año podemos encontrar que en su inicio, 2003 su primer año de funcionamiento, las cifras se encuentran justamente a la par del promedio de este periodo: 50 % de los recursos obtenían una resolución en sentido positivo hacia la transparencia y 50 % eran resoluciones que contribuían a la secrecía de la información. La tendencia aperturista de información gubernamental al público se comportó de forma creciente hasta el año 2005. Durante sus dos primeros años de funcionamiento, podemos ver a un IFAI que resolvía más favorablemente a la transparencia (53.4 % en 2004 y 55 % en 2005) y aunque la diferencia entre 2004 y 2005 resulta en apenas 1.6 pp, la posibilidad de que un recurso de revisión interpuesto por un particular ante el Instituto era mayor que aquella que se presentaría en años posteriores. A partir de 2006 la tendencia aperturista fue a la baja.

El **Gráfico 8** muestra claramente la tendencia negativa al cierre de la información que fue incrementado año con año. En otras palabras, a partir de 2006 hay una tendencia a la alza de recursos resueltos en el pleno del Instituto favorables a las dependencias y en contra a los individuos promoventes. Es decir, mientras que en 2006 había casi un 50 % de posibilidades de que un recurso interpuesto ante el pleno fuese favorable al promovente, para el 2011 esa probabilidad bajaba a sólo un 26.7 %. Será hasta el 2014 y 2015 que la tendencia se revierta nuevamente y como al inicio del funcionamiento del Instituto cuando se le conocía como IFAI, el INAI iniciará sus trabajos con una tendencia aperturista dándole la razón al promovente en casi seis o poco más de

seis de cada diez ocasiones (2014 y 2015, respectivamente) sobre las propias dependencias del gobierno federal.

Gráfico 8. Sentido de los recursos de revisión



Fuente: Elaboración propia.

3.1.2 Transparencia, los claro-oscuros del fenómeno.

Ahora bien, ¿qué pasa cuando los individuos tienen que buscar el acceso a la información a través de los mecanismos institucionales pero éste no les es otorgado? Lo que tenemos es un vacío en cuanto al respeto al derecho a la información, el cual termina afectado al progreso y desarrollo de la transparencia gubernamental y de la rendición de cuentas de las autoridades. Este problema puede ser tanto de carácter normativo o institucional. Cualquiera que sea la razón, se están dejando espacios y ciclos inconclusos.

No cabe duda de que la LFTAIPG de 2002 sentó las bases para el establecimiento de una transparencia de carácter activa con el mandato vinculatorio a todas las entidades, autoridades y órganos del Estado a hacer públicos de manera periódica sus informes tanto de labores como administrativos; pero, también instauró una transparencia de tipo pasiva al permitir a los ciudadanos no quedarse sólo con la información que brindan las autoridades, sino a pedir lo que ellos consideren necesario para los fines que mejor les convenga. Sin embargo, lo que no se estableció fue el tipo de información que debían dar y que se podía obtener de los sujetos obligados. En este sentido, el actuar del Instituto ha resultado fundamental al momento de resolver un recurso de revisión. Su decisión, si contradice el fallo de la Unidad de Enlace de la dependencia, coadyuva a clarificar la transparencia opaca que se había o no proporcionado. En cambio, si su decisión se

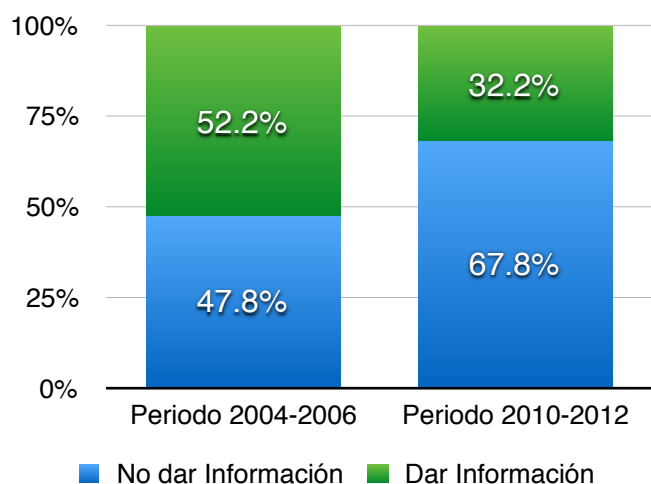
encuentra en el mismo sentido de la dependencia, la promoción de la transparencia se mantendrá o será nula.

Como se mencionó, la tendencia a no abrir la información a partir de las resoluciones del IFAI ha ido a la alza en los últimos años (54 % en promedio), mientras que la tendencia a abrirla ha ido a la baja (46 % en promedio). Si hacemos un corte y miramos los resultados por sexenio lo que encontraremos será un cambio significativo en cuanto al sentido de las resoluciones del pleno como lo muestran los **Gráficos 9 y 10**.

El problema de analizar el funcionamiento del Instituto con respecto a cada sexenio es que hasta el momento se vuelve imposible comparar cada sexenio ya que durante el gobierno de Vicente Fox el IFAI funcionó durante los últimos cuatro años y durante el gobierno de Peña Nieto, el Instituto (IFAI-INAI) ha funcionado durante los primeros tres años (hasta el corte de esta investigación). El Instituto solo ha cubierto hasta ahora a un sexenio de forma completa, el de Felipe Calderón. Por ello, lo que se presenta es una comparación de los tres últimos años de gobierno tanto de Fox y Calderón, y otra comparación de los tres gobiernos y sus tres primeros años de gestión (considerando 2003, 2004 y 2005 como los tres primeros años del gobierno foxista).

El objetivo de observar los datos por sexenio se debe a una cuestión en específico: los dos primeros sexenios en que funcionó el Instituto fueron gobiernos pertenecientes a un mismo partido político (el PAN), por ende hubo una continuidad del partido en el gobierno, lo que podríamos esperar es que ante una continuidad de partido en el gobierno la tendencia a abrir información sea baja, pero ante un cambio de partido en el gobierno la tendencia sea alta.

Gráfico 9. Tres últimos años de sexenio

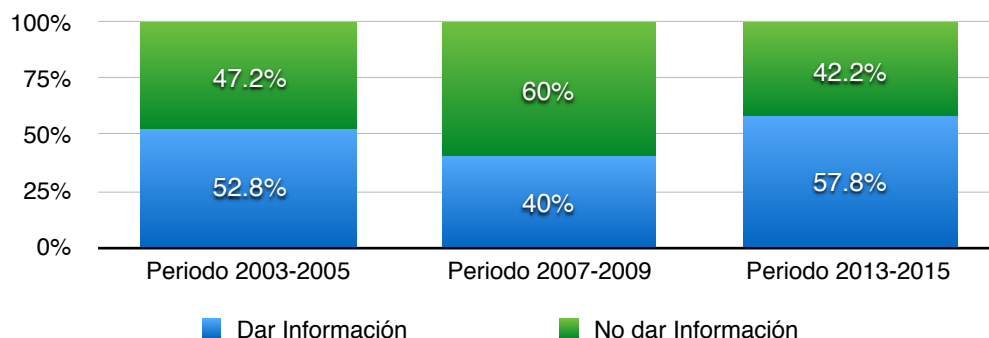


Fuente: Elaboración propia

Primeramente, analizando los tres últimos años lo que se puede observar es una tendencia en ambos periodos a la alza de resoluciones en el sentido de no proporcionar información, y una más a la baja en cuanto a resoluciones contrarias a las de los sujetos obligados. La diferencia de las dos series es el punto de partida. Mientras que en el lapso de 2004-2006 se inició dando información en un 52.2 %, de 2010-2012 el punto de partida es menor, el 32.2 % de los recursos eran resueltos a favor de los ciudadanos. Así lo que tenemos es que en los dos últimos años del sexenio 2000-2006 la relación entre apertura y cierre no se encuentra tan marcada (52.2 % y 47.8 %, respectivamente) como en el sexenio 2006-2012 (32.2 % de apertura y 67.8 % de cierre). Lo que se suponía sobre la continuidad de partido en el gobierno y la tendencia a mantener cerrada la información no se confirma en este punto.

Sin embargo, cuando ampliamos la comparación a los tres primeros años de cada sexenio los datos se comportan diferentes a los anteriores. Primeramente podemos encontrar que en los tres primeros años del sexenio 2000-2006 hay una tendencia mayor al cierre de información (52.8 %) que a la apertura (47.2 %). Aunque la diferencia es de poco más de cinco puntos porcentuales entre cada una, resulta no ser tan significativa cuando comparamos estos resultados con el primer trienio del sexenio 2006-2012: los recursos favorables al promovente (apertura de información) serán solamente el 40 %, mientras que las dependencias tendrán más casos de éxito con un 60 % (Gráfico 10). En este caso la continuidad del partido en el gobierno pareciera haber influido para que hubiera un mayor cierre de información y si consideráramos el cambio de partido en 2012 lo que vemos es que las resoluciones del Instituto se vuelven más aperturistas revirtiendo los datos del trienio anterior, durante el primer trienio de 2013-2015, un 57.8 % de las resoluciones estuvieron orientadas en favor de los proponentes y un 42.2% en favor de las dependencias.

Gráfico 10. Tres primeros años de sexenio



Fuente: Elaboración propia.

Lo antes expuesto quiere decir que según el corte temporal que hagamos determinará los resultados que se obtengan. Si se analizan un periodo por sexenio al inicio o al final del mismo lo que encontramos es una relación diferente en cada uno: hay una ligera apertura y menor cierre de información cuando el partido en el gobierno continuará durante el siguiente sexenio, pero un mayor cierre de información cuando no continuará gobernando. Pero si contemplamos periodos de tiempo más prolongados (tres años) y se analiza el inicio de cada sexenio, lo que tenemos son resultados diferentes: en un sexenio existe un equilibrio relativo entre apertura y cierre de la información, en otro una mayor tendencia a la obstrucción de la transparencia, y en el último un cambio radical orientada a la apertura y acceso a la información.

Hasta este momento lo que podemos ver con estos datos es a un Instituto con vaivenes al momento de emitir resoluciones y de establecer una tendencia clara orientada al libre acceso a la información por parte de los ciudadanos; esto implica, también, que no ha podido consolidar un estado de transparencia plena durante estos 13 años que conlleve a la consolidación del segundo objetivo del Instituto: un estado permanente de rendición de cuentas.

3.1.3 Rendición de cuentas limitada.

Hasta ahora hemos visto solamente el desempeño del Instituto a partir de que tanto logra transparentar la información gubernamental que las personas solicitan al pleno ante una negativa de las dependencias. Lo que se ha encontrado es un escenario poco alentador. Sin embargo, hay otro nivel que en este apartado vale la pena analizar: la rendición de cuentas.

Anteriormente, se estableció un concepto de rendición de cuentas amplio y que incluía tres dimensiones básicas: la información, justificación y sanción. Asimismo, se hizo énfasis en que sin una sanción de por medio, no podíamos hablar de una rendición de cuentas en toda la extensión del concepto, al igual que sin un acceso claro a la información gubernamental no podemos hablar de una transparencia plena. Aquí se retomará la noción de rendición de cuentas acotada, y que bien se pudo llamar así debido a los aportes de Collier, Maravall y O'Donnell: rendición de cuentas débil o simulada¹⁹⁶.

Para explicar mejor el uso de esa noción, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LFAPF) contempla como *rendición de cuentas* el hecho de dar informes periódicos sobre las

¹⁹⁶ Cfr. Collier, David y James E Mahon Jr., "Conceptual 'stretching' revisited...*op. cit.*"; Maravall, José María, "Accountability and... *op. cit.*"; O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability... *op. cit.*

actividades desarrolladas durante un determinado lapso la cual se verá reflejada en los informes anuales que tendrán a bien presentar. A su vez, la Ley Federal de Transparencia de 2002 y el reglamento interno del Instituto consideraban como rendición de cuentas, además de lo expuesto por la LFAPF, al hecho de que los sujetos obligados acaten las resoluciones del Instituto sobre los recursos de revisión que los instruyen a dar la información que el promovente requiere. En suma, el concepto de rendición de cuentas queda muy limitado frente a lo que teóricamente se conoce como tal¹⁹⁷, pero es el que se puede medir.

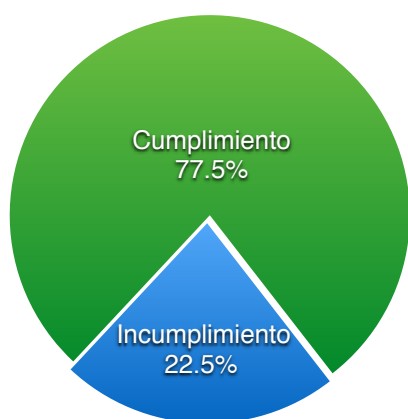
Lo que se verá a continuación será el análisis de lo que se midió como rendición de cuentas, es decir, el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Instituto. En otras palabras, después de que el IFAI o INAI ha tomado la decisión de resolver un recurso en contra sentido de la decisión de la dependencia, si la resolución se acata, se estará contribuyendo a la rendición de cuentas; si no lo hace, el Instituto habrá cumplido con su tarea de impulsar la transparencia, más no pudo concretar la rendición de cuentas que sería el punto de llegada.

En este sentido, analizando solamente aquel 38 % de recursos donde el Instituto decidió abrir la información y le solicitó a las dependencias proporcionarla en tiempo y forma al solicitante, encontramos que de 2003 a 2015 (año hasta el que hay informes anuales en la materia¹⁹⁸) casi ocho de cada diez dependencias cumplieron con las resoluciones del Instituto y poco más de dos de cada diez dependencias no lo hicieron (**Gráfico 11**).

¹⁹⁷ Recordemos lo que los teóricos de la rendición de cuentas planteaban como proceso de rendición de cuentas: para que hablemos de una rendición de cuentas plena deben de existir tres dimensiones consecutivas, una de carácter informativo, otra de carácter justificativo de la información vertida, y por último, una de carácter sancionatorio si es que la información entregada es falsa o no se entregó. Para una mejor referencia sobre la rendición de cuentas y sus dimensiones consúltense las obras de José María Maravall (1999), de Andreas Schedler (2004) y de John Ackerman e Irma E. Sandoval (2008).

¹⁹⁸ Para consultar los informes completos y por año del instituto de transparencia se acceder directamente desde el portal del sitio http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes.aspx?a=m1

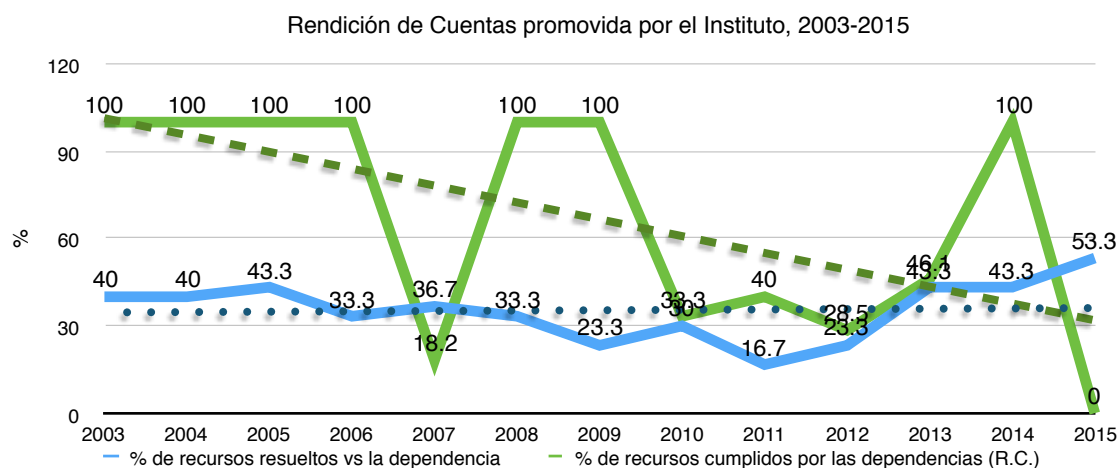
Gráfico 11. Rendición de cuentas durante el periodo 2003-2015



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, revisar por año estos datos también implica encontrar diferencias significativas a partir de un periodo de tiempo. Como se aprecia en el **Gráfico 12**, de 2003 a 2006 las dependencias cumplían con la totalidad de las resoluciones del entonces IFAI cuando se les pedían entregar la información.

Gráfico 12. Rendición de cuentas desagregado



Fuente: Elaboración propia

Para el año 2007 del 100 % de recursos cumplido, baja a solo un 18.2 % de cumplimiento y a partir de ahí encontramos una tendencia irregular siendo el 2010 el año en que las dependencias cumplían en tiempo y forma apenas tres de cada diez resoluciones. El 2008 y 2009 fueron los únicos años en que los sujetos obligados volvieron a cumplir con la totalidad de las resoluciones vinculantes. Pero, desde 2010 y hasta 2013, el cumplimiento de las resoluciones del Instituto rondó en tres de cada diez tanto en 2010 como en 2012 y en cuatro de cada diez en 2011 y 2013. El año 2014 se vuelve a

recuperar el 100 % del cumplimiento y para el 2015 la información obtenida muestra que hay un cumplimiento de 0 %, es decir, aunque han existido un 53.3 % de resoluciones del INAI pidiendo a las dependencias que cumplan con lo que han dispuesto los comisionados, éstas han decidido no acatar lo dispuesto por el órgano garante.

Uno de los mayores problemas que se pueden encontrar hasta este momento es la capacidad limitada con que contó el IFAI para lograr que sus decisiones fuesen acatadas¹⁹⁹. Este sigue siendo un problema para el actual INAI. ¿Qué explica que desde el año 2007 las dependencias hayan dejado de cumplir un alto porcentaje de las resoluciones del Instituto? Una posible explicación se puede encontrar en que hubo un aprendizaje por parte de los sujetos obligados sobre las nulas atribuciones sancionatorias del Instituto ante un desobedecimiento²⁰⁰. En caso de incumplimiento por parte de los sujetos obligados, el IFAI debía recurrir a la Secretaría de la Función Pública para recomendarle que iniciase un proceso sancionatorio acorde a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos²⁰¹ lo cual dejaba al IFAI sin atribuciones reales en la materia. Sin embargo, la LGTAIP de 2014 otorga facultades al Instituto para sancionar a los sujetos obligados que infrinjan las ley, lo interesante es que a poco más un año de haber entrado en vigor esta ley y de tener un INAI capaz de sancionar, los sujetos obligados hayan decidido en 2015 por el desacato al órgano garante.

Lo planteado hasta ahora nos lleva a un primer acercamiento a la pregunta hecha al principio de este capítulo sobre el buen desempeño del Instituto. Hemos podido constatar problemas serios en su capacidad de transparentar la información y hacer rendir cuentas a quien debe hacerlo que pueden deberse al diseño institucional que ha tenido tanto el IFAI como el INAI. Sin embargo, para lograr una respuesta más completa conviene continuar con el análisis del modo en que han decidido los diversos Institutos que han existido durante estos 13 años y la manera en que han resuelto sobre diversos temas.

3.2 Los cambios en el pleno del Instituto.

En un lapso de trece años el Instituto Federal de Acceso a la Información, hoy Instituto Nacional de Acceso a la Información ha atravesado por fases distintas referentes a la integración de su pleno.

¹⁹⁹ Fox, Johnathan y Haight, Libby, *Mexico's right-to-know reforms... op. cit.*

²⁰⁰ Es necesario señalar que esta explicación será desarrollada en esta tesis en el capítulo siguiente y que servirá como guía para explicar porque empezaron a incumplir las dependencias después de 2007.

²⁰¹ Para conocer los resultados de los procesos iniciados por la SFP cuando el IFAI lo ha recomendado consúltese Ernesto Villanueva, "Transparencia acotada", *Proceso*, 1557, 2006.

Cada fase corresponde a una conformación diversa como consecuencia de la alteración en alguno de sus miembros. Es decir, cada vez que salía un comisionado y entraba otro diferente a sustituirlo, se generaba una composición en el pleno diversa a la anterior capaz de influir en su desempeño.

Así, podemos dar cuenta de ocho configuraciones del Instituto en ocho momentos diferentes durante estos 13 años de existencia del órgano garante. Podemos suponer que un tipo de Instituto no va a tomar sus mismas decisiones de la misma manera que el Instituto predecesor y que su sucesor.

En la primera parte de este capítulo se empezaban a mostrar los resultados que había logrado arrojar el Instituto en su tarea de transparentar la información y hacer que los sujetos obligados rindan cuentas cuando el IFAI o INAI lo han pedido. La tendencia que encontrábamos era negativa en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, es importante no pensar al órgano garante como una institución que ha sido homogénea a lo largo de estos 13 años de vida, por ello resulta relevante conocer cómo los cambios en la composición de cada pleno han contribuido a la apertura y/o cierre de la información.

3.2.1 Diversos momentos del órgano garante: ocho tipos de instituto diferentes.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la Ley Federal de Transparencia del año 2002 estableció la creación de un instituto encargado de velar por la transparencia y rendición de cuentas (como prioridades) en la APF. Esa misma ley en su Capítulo II establecía (y así se mantuvo hasta que fue derogada en 2015) que la integración del pleno del IFAI sería por cinco comisionados que serían nombrados por el Ejecutivo Federal. Es decir, la facultad de nombrar a los comisionados del IFAI era exclusivamente del Presidente de la República en turno, y solamente el Senado de la República podría objetar el/los nombramiento(s) pero en un lapso no mayor de 30 días, de lo contrario se entendería que no había objeción alguna y el ciudadano(a) designado comisionado(a) podría tomar posesión del cargo. En caso de que la objeción del Senado fuese aprobada por mayoría, el Presidente tendría la facultad de enviar una segunda propuesta, y de ser rechazada esta también, la designación recaería en automático en el Presidente sin necesidad de enviar una tercera propuesta al Senado.

Ante ese panorama, en 2002 se designaron los primeros cinco comisionados del IFAI que empezaron a sesionar en 2003. Los comisionados que fueron designados por el presidente y que el Senado aprobó fueron: Horacio Aguilar Álvarez, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero,

José Octavio López y María Marván²⁰². Tanto Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero fueron designados por siete años en el cargo sin la capacidad de prorrogar su mandato, mientras que María Marván, José Octavio López, y Horacio Aguilar Álvarez fueron nombrados para un periodo de cuatro años pero con la capacidad de ser ratificados en el cargo por un periodo más de siete años²⁰³. Con estas designaciones el IFAI operará desde el día 7 de enero de 2003 hasta el 31 de marzo de 2005 fecha en la que José Octavio López renunciará como comisionado²⁰⁴, abriendo el proceso de sucesiones y conformaciones diversas dentro del Instituto. Así tenemos entonces el primer momento del IFAI que irá del 7 de enero de 2003 al 31 de marzo de 2005 y a este primer instituto lo habremos de conocer como **Instituto 1**.

Ante la salida anticipada del comisionado José Octavio, el presidente Vicente Fox nombró en su lugar a Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal el día 1° de abril de 2005, nombramiento que no tuvo objeción en el Senado de la República obteniendo un voto mayoritario de 62 a favor y 5 abstenciones²⁰⁵. El nuevo IFAI quedaría conformado por Horacio Aguilar Álvarez, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, Alonso Lujambio y María Marván que estarían conformando al **Instituto 2** y este estaría funcionando del 4 de mayo de 2005 (fecha en que toma posesión Lujambio) hasta el once de septiembre de 2006 (fecha en que sale otro comisionado).

Como se mencionó, tanto María Marván como Horacio Aguilar fueron designados para un periodo de cuatro años el cual venció el once de septiembre de 2006. El ejecutivo ratificó en el cargo a María Marván, pero no hizo lo mismo con Horacio Aguilar. Ante este escenario, el presidente de la república nombró a Jacqueline Peschard Mariscal en sustitución de Horacio Aguilar en el puesto de comisionada del IFAI. Jacqueline Peschard no fue objetada por el Senado, inclusive, el plazo legal de 30 días que tenían los senadores para conocer de su caso se venció y su designación pasó en automático²⁰⁶. Con la entrada de Peschard tendremos que el **Instituto 3** estará conformado por Jacqueline Peschard, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, Alonso Lujambio y María

²⁰² La nota completa sobre la designación del IFAI de 2002 la podemos encontrar en *El Universal*, 14 de diciembre de 2002.

²⁰³ Para conocer la aprobación por parte del Senado en la designación de los comisionados consúltase el Diario de Debates 33 del día 12 de diciembre de 2002.

²⁰⁴ El IFAI dio a conocer de manera oficial la renuncia que presentaba el comisionado José Octavio López al presidente de la república donde alegaba “asuntos familiares” como motivo para separarse del cargo. La información completa puede verse en el Comunicado IFAI/015/05 con fecha del 16 de marzo de 2005.

²⁰⁵ A partir de aquí todos los nombramientos que se mencionen serán entendidos con una duración de siete años como la ley de transparencia lo establecía. La designación de Alonso Lujambio contemplaba una duración de siete años la cual culminaría en 2012. Consúltase en el Diario de Debates del Senado 1 del 28 de abril de 2005.

²⁰⁶ El trámite en el Senado para el caso de Peschard pasó simplemente en dos comunicaciones, una entre la Junta de Coordinación Política hacia la Mesa Directiva del Senado, y otra de la Mesa Directiva al Presidente de la República. Es decir, el Senado en este caso sirvió como una simple Oficialía de Partes, más que como institución revisora. Para conocer la comunicaciones referidas consúltase en la Gaceta número 79, 15 de marzo de 2007.

Marván. Este nuevo IFAI estará funcionando del 21 de marzo de 2007 (fecha en que toma posesión del cargo) hasta el 6 de abril de 2009 (fecha de renuncia de Alonso Lujambio).

La renuncia de Alonso Lujambio en 2009 llevó a que el **Instituto 4** se erigiera con la designación de Ángel Trinidad Zaldívar quien, al igual que Peschard, no tendría problemas ante el Senado en su designación y nuevamente los plazos legales para objetarlo se vencerían con lo que su arribo al IFAI sería cuestión de tiempo. El **Instituto 4** estaría conformado por Jacqueline Peschard, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, Ángel Trinidad Zaldívar y María Marván, y su duración irá del 18 de junio de 2009 al 12 de septiembre de 2009 debido al término del periodo de Juan Pablo Guerrero y de Alonso Gómez.

El **Instituto 5** se conformaría en muy poco tiempo. Presidencia de la República nombró de manera inmediata ante la salida de los comisionados Juan Pablo Guerrero y de Alonso Gómez a las ciudadanas Wanda Sigrid Arzt Colunga y a María Elena Pérez-Jaén como nuevas comisionadas. El Senado votó a favor de los nombramientos el día 20 de octubre de 2009 a pesar de las resistencias por objetar el nombramiento de Sigrid Arzt como comisionada²⁰⁷. Para el día 21 de octubre de 2009 el **Instituto 5** quedó conformado por Jacqueline Peschard, Wanda Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jaén, Ángel Trinidad Zaldívar y María Marván, y duró hasta el 15 de diciembre de 2011 cuando María Marván presentó su renuncia.

La salida de María Marván el 15 de diciembre de 2011²⁰⁸ llevó a que el Presidente de la República enviara el día 13 de marzo de 2012 su nombramiento de comisionado al Senado para que fuera o no objetado. El acuerdo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) del 10 de abril que fue votado al día siguiente (11 de abril) obtuvo una “no objeción” a su nombramiento con 62 votos a favor, 16 en contra y dos abstenciones²⁰⁹. Así, Gerardo Laveaga junto a Sigrid Arzt, Jacqueline Peschard, María Elena Pérez-Jaén y Ángel Trinidad Zaldívar conformaron al **Instituto 6** que funcionaría del

²⁰⁷ El debate en torno a la designación de Sigrid Arzt como comisionada presenta ciertos puntos de interés cuando se quiere analizar las decisiones del Senado en torno a un mismo tema y las divisiones que pueden generarse por él. Mientras que la votación para designar a María Elena Pérez-Jaén obtuvo 72 votos a favor, tres en contra y cero abstenciones, en ese mismo día, en esa misma sesión y a escasos minutos de haberse votado a la comisionada Pérez-Jaén, la votación para Sigrid Arzt fue de 45 votos a favor, ocho en contra y 21 abstenciones. Remarco este suceso ya que la primera propuesta de la JUCOPO era objetar el nombramiento de Sigrid Arzt, pero a los pocos minutos de iniciada la sesión del día 20 de octubre de 2009, una nueva comunicación de la JUCOPO llevó a no objetarla y a que la bancada priista se abstuviera de votar. Así quedó plasmado en las versiones estenográficas y en el diario de debates de esa sesión. Para mayor información consúltase en Diario de debates número 15, 20 de octubre de 2009.

²⁰⁸ La renuncia de María Marván se debió a cuestiones de carácter profesional. Marván acababa de ser designada consejera del IFE por lo que tuvo que renunciar al cargo de comisionada del IFAI para pasarse a otra institución. Consúltase el Comunicado Oficial IFAI/180/11 que da cuenta de su salida para saber más detalles al respecto.

²⁰⁹ La votación y ratificación de nombramiento a favor de Gerardo Laveaga como comisionado del IFAI se puede consultar en el Diario de Debates número 21, 11 de abril de 2012.

13 de abril de 2012²¹⁰ hasta el día 13 de diciembre de 2013, fecha en la que Jacqueline Peschard cumpliría el mandato para el que fue designada comisionada.

Ante la salida de Jacqueline Peschard y la propuesta de reforma en materia de transparencia que terminaría modificando al mismo Instituto, la presidencia de la república decidió posponer el nombramiento del comisionado faltante y así empatarlo con el nombramiento de los nuevos comisionados que habrían de configurar al naciente INAI. Del 14 de diciembre de 2013 al 13 de mayo de 2014, el **Instituto 7** estaría conformado por los comisionados Gerardo Laveaga, Sigrid Arzt, María Elena Pérez-Jaén y Ángel Trinidad Zaldívar.

La entrada en vigor de la nueva reforma en materia de transparencia llevó a que el Senado de la República aprobara el día 30 de abril el nombramiento de los siete nuevos comisionados del Instituto para ocupar el cargo durante periodos escalonados. El Senado decidió que Areli Cano y Ximena Puente de la Mora ocuparan el cargo por cuatro años (31 de marzo de 2018), María Patricia Kurczyn y Joel Salas Suárez por seis años (31 de marzo de 2020), Óscar Guerra Ford y Rosendoevgueni Monterrey por ocho años (31 de marzo de 2022) y Francisco Javier Acuña Llamas por nueve años (31 de marzo de 2023)²¹¹.

Así, el Senado avalaría por más de 100 votos a los nuevos comisionados y llevarían a que Areli Cano, Óscar Mauricio Guerra Ford, Ximena Puente de la Mora, Joel Salas Suárez, Francisco Javier Acuña Llamas, Rosendoevgueni Monterrey Chepov y María Patricia Kurczyn Villalobos conformarán el actual **Instituto 8** que hasta la fecha de corte de esta investigación seguía operando.

En resumen, estas fueron las ocho configuraciones del Instituto en estos 13 años. Cada uno con un lapso diferente al de los demás y con integrantes diferentes entre sí. El **Cuadro 24** nos puede servir como guía de lo anterior.

Cuadro 24. Las configuraciones de Instituto en trece años.

Instituto	Periodo	Tiempo de existencia
Instituto 1	7 de enero 2003 / 30 de marzo 2005	2 años, 2 meses, 23 días
Instituto 2	4 de mayo 2005 / 11 de septiembre 2006	1 año, 4 meses, 7 días
Instituto 3	21 de marzo 2007 / 6 de abril 2009	2 años, 16 días
Instituto 4	18 de junio 2009 / 12 de septiembre 2009	2 meses, 25 días

²¹⁰ Fecha de toma de posesión como comisionado del IFAI en sesión extraordinaria. Consúltase la Acta de las Sesión ACT-EXT-PUBI13IO4/201Z.

²¹¹ Consúltase el Comunicado Oficial IFAI-OA/028/14, 14 de mayo de 2014 para conocer más al respecto

Instituto 5	21 de octubre 2009 / 15 de diciembre 2011	2 años, 1 mes, 24 días
Instituto 6	13 de abril 2012 / 13 de diciembre 2013	1 año, 8 meses.
Instituto 7	14 de diciembre de 2013 / 13 de mayo de 2014	5 meses
Instituto 8	14 de mayo de 2014 / 31 de diciembre de 2015	1 año, 7 meses

Fuente: Elaboración propia

Esto nos permite ubicarnos espacialmente cuando hablamos de cada uno de ellos. Lo importante es, una vez establecidos los tipos de Institutos y los lapsos en que se han desarrollado podemos pasar a ver qué tanta información se abrió en cada uno de los ocho momentos del Instituto, qué de esas resoluciones fueron acatadas por los sujetos obligados, pero, en especial, interesará saber cuál de estas ocho configuraciones fue la que tuvo un mejor desempeño. Pero, para analizar de mejor manera cada uno de los plenos, es necesario conocer a las personas que han sido los tomadores de decisiones en cada uno de los Institutos, es decir, los comisionados; de ellos es importante saber quiénes son y de donde provienen ya que su trayectoria laboral, como lo establece la literatura especializada de órganos colegiados, puede incidir en el desempeño de una institución.

3.2.2 Composición del Instituto por trayectoria laboral

Si bien, la clasificación anterior es la que para esta investigación se considera más adecuada ya que utiliza como criterio el cambio de solamente un comisionado en el pleno, lo cual permite que no haya un desequilibrio entre un Instituto y otro, también podemos encontrar que entre cada comisionado integrante existen trayectorias laborales previas que pueden incidir en su desempeño dentro del Instituto. Así, esta clasificación que se pretende hacer para estos 13 años, considerando otra característica para analizar a la institución de transparencia, se puede realizar a partir del perfil específico de cada comisionado²¹². Cuando cruzamos la trayectoria laboral con la entrada y salida de cada comisionado lo que encontraremos son Institutos con perfiles diferentes entre sí. Complementando la clasificación de los ocho Institutos anteriores se puede considerar que un cambio de un comisionado más ligado con la academia o la sociedad civil por uno que provenga de

²¹² Para llevar a cabo esta clasificación se utilizaron como indicadores para su trayectoria laboral si entre sus últimas actividades antes de ser nombrados comisionados habían pertenecido: I) al sector académico; II) al sector público, considerando que hubiesen desarrollado actividades tanto en el gobierno federal, estatal, o en órganos del estado; III) al sector privado, es decir, que tuvieran o hubieran trabajado en empresas, compañías o consultorías; y/o IV) al sector de la sociedad civil, es decir, que hayan trabajado, fundado o promovido la creación de alguna organización de la sociedad civil. Es importante señalar que cada uno de estos criterios no es mutuamente excluyente, por lo mismo, cada comisionado pudo haber sido académico y también desempeñarse en algún otro lugar de la sociedad civil, como funcionario o desde alguna posición privada. En esta clasificación se hace énfasis en el empleo inmediato anterior ya que eso dará cuenta de donde proviene. Los perfiles de cada comisionado fueron considerados a partir de la información contenida en sus CV que el IFAI tiene a disposición en su página electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Comisionados.aspx>

la administración pública incidirá de manera notable en la forma de resolver los recursos de revisión y sus decisiones estarán orientadas a los sectores específicos de donde provengan.

Considerando estos cambios y la trayectoria laboral podemos encontrar una clasificación como la que sugiere el **Cuadro 25**.

Cuadro 25. Tipo de Instituto por trayectoria laboral

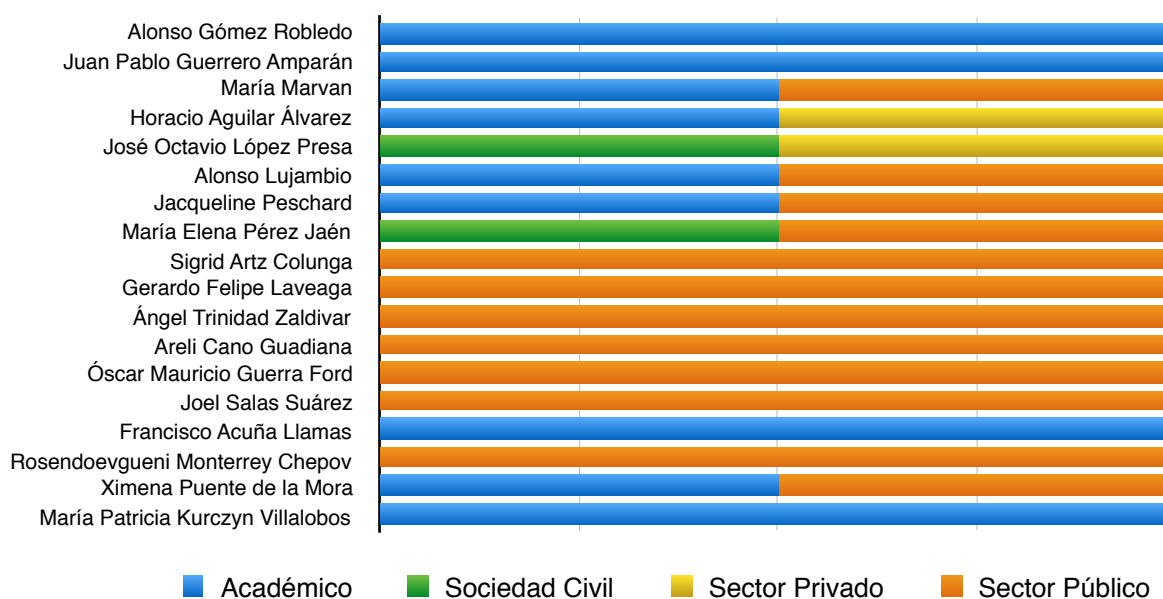
Tipo de Instituto	Integrantes del Pleno	Comisionados sustituidos	Empleo anterior	Perfil laboral
Instituto 1	Alonso Gómez Robledo, Horacio Aguilar Álvarez, Juan Pablo Guerrero, María Marván y José Octavio López	Instituto original	María Marván: Consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco Alonso Gómez Robledo: Profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM Horacio Aguilar Álvarez : Notario Público No. 102 del Estado de México José Octavio López: Socio fundador de LR&B Consultores S.A. de C.V. Juan Pablo Guerrero: Profesor titular e investigador de tiempo completo, CIDE.	Dos académicos, dos con experiencia en el sector público y uno con experiencia en el ámbito privado. Heterogeneidad de profesiones.
Instituto 2	Alonso Gómez Robledo, Horacio Aguilar, Juan Pablo Guerrero, María Marván y Alonso Lujambio	José Octavio López por Alonso Lujambio y	Alonso Lujambio: Consultor de Naciones Unidas en Bagdad, Irak.	Dos académicos y tres con experiencia en el sector público. El perfil laboral de los comisionados es similar entre la mayoría.
Instituto 3	Alonso Gómez Robledo, Jacqueline Peschard, Juan Pablo Guerrero, María Marván y Alonso Lujambio	Horacio Aguilar por Jacqueline Peschard.	Jacqueline Peschard: Miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales, PNUD.	Los cinco reportan actividades académicas, dos tienen un perfil completamente académico y tres tienen perfiles del sector público y la academia.
Instituto 4	Alonso Gómez Robledo, Jacqueline Peschard, Juan Pablo Guerrero, María Marván y Ángel Trinidad.	Alonso Lujambio por Ángel Trinidad	Ángel Trinidad Zaldívar: Secretario Ejecutivo del IFAI	Dos académicos puros, uno proveniente del sector público y dos con combinaciones entre la academia y la función pública.
Instituto 5	María Elena Pérez-Jaén, Jacqueline Peschard, Sigrid Artz, María Marván y Ángel Trinidad.	Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero por Sigrid Artz y María Elena Pérez-Jaén	Sigrid Artz: Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional María Elena Pérez-Jaén: Comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)	Los cinco comisionados tienen experiencia en el sector público, pero tres reportan actividades académicas o vinculadas con la sociedad civil
Instituto 6	Sigrid Artz, Jacqueline Peschard, María Elena Pérez-Jaén, Gerardo Laveaga y Ángel Trinidad Zaldívar.	María Marván por Gerardo Laveaga.	Gerardo Laveaga: Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales	Los cinco comisionados tienen experiencia en el sector público, solo dos reportan actividades académicas o vinculadas con la sociedad civil

Instituto 7	Sigrid Artz, María Elena Pérez-Jaén, Gerardo Laveaga y Ángel Trinidad Zaldívar.	Salida de Jacqueline Peschard	Los cuatro comisionados provienen del sector público. Hay una homogeneización de perfiles laborales.
Instituto 8	Ximena Puente de la Mora, Francisco Javier Acuña Llamas, Areli Cano Guadiana, Oscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Joel Salas Suárez	Hubo una remoción total de los comisionados del IFAI con la reforma de 2014 (Sigrid Artz, María Elena Pérez-Jaén, Gerardo Laveaga y Ángel Trinidad Zaldívar).	Ximena Puente de la Mora: Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos del Estado de Colima (INFOCOL) Francisco Javier Acuña Llamas: Docente en la UNAM Areli Cano Guadiana: Directora de Transparencia, Servicios y Trámites de la delegación Miguel Hidalgo. Oscar Mauricio Guerra Ford: Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) María Patricia Kurczyn Villalobos: Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Rosendoevgueni Monterrey Chepov: Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México. Joel Salas Suárez: Titular de la unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública. Hay un académico puro y otro que reporta actividades académicas y del sector público, los cinco restantes provienen del sector público con mayor presencia en órganos de transparencia. Predomina el sector público especializado en transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, los perfiles de los comisionados por Instituto varían notablemente y en algunos casos se tiene a la homogeneización de ellos y en otros a la heterogeneidad de trayectorias laborales. El **Gráfico 13** muestra de forma más clara el perfil de cada uno de los 18 comisionados que ha ocupado un asiento en el pleno tanto del IFAI como del INAI.

Gráfico 13. Perfil laboral de los comisionados



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, de entre las cuatro posibilidades de perfiles y trayectorias laborales, hay dos que se encuentran fuertemente presentes en el conjunto de comisionados: los académicos y los provenientes del sector público siendo estos últimos los que mayor presencia han tenido desde 2003 hasta 2015.

Una vez conocidas los tipos de perfil de los comisionados y las diversas configuraciones de los plenos del Instituto, lo que encontramos en los ocho Institutos son diferencias significativas entre cada uno de ellos. Un primer hecho que llama la atención: el **Instituto 1** no empezó siendo completamente homogéneo como se había manejado tanto por la prensa como por la literatura. El perfil de los comisionados fundadores del IFAI fue totalmente heterogéneo: sólo dos comisionados habían realizado actividades dentro de la academia durante toda su vida laboral (Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero), los tres restantes habían estado tanto en el sector público (María Marván y Horacio Aguilar Álvarez), como en el ámbito privado (José Octavio López).

Los **Institutos 2 y 3** se conforman a partir de la sustitución de Horacio Aguilar (sector público) por alguien con trayectoria inmediata en el ámbito público como lo fue Jacqueline Peschard. La sustitución de José Octavio López, alguien que venía del ámbito privado, por Alonso Lujambio se da en los mismos términos de perfil que el de Peschard. Con estos cambios el IFAI empezó a constituirse por personas provenientes del sector público y académico (**Instituto 3 y 2**,

respectivamente). Para el **Instituto 4**, la composición empezó a tomar una forma más equilibrada entre dos perfiles claramente definidos: el académico y el funcionario público.

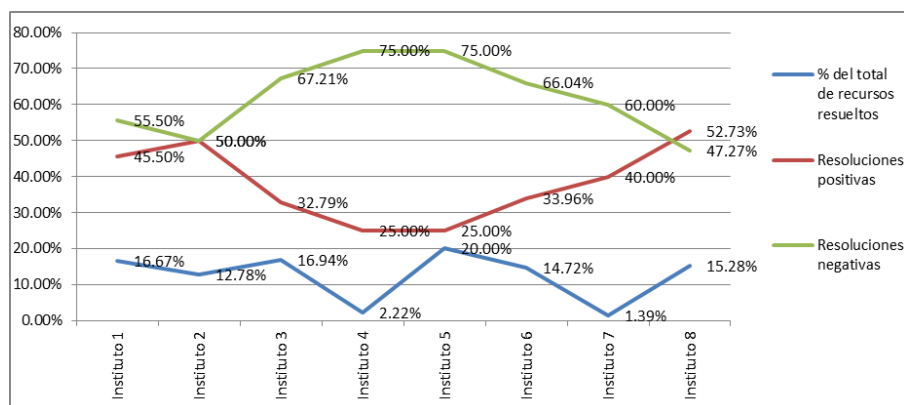
La salida de los dos últimos académicos puros (Juan Pablo Guerrero y Alonso Gómez) y la de Alonso Lujambio junto con María Marván (experimentada en institutos locales) llevaron a que los **Instituto 5 y 6** se compusieran predominantemente por gente que provenía de diversas áreas e instituciones del sector público. Tanto Sigrid Artz que procedía de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional del gobierno en turno, Gerardo Laveaga que se encontraba fungiendo como Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales (dependencia del gobierno federal), Ángel Trinidad Zaldívar que estuvo como secretario ejecutivo del Instituto, como María Elena Pérez-Jaén que había sido comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) le dieron una conformación al IFAI preponderantemente del ámbito público. Como se puede observar, dos de los comisionados que entraron habían trabajado directamente en el gobierno federal. Aun y cuando María Elena Pérez-Jaén reportaba trabajo en el sector de la sociedad civil, el **Instituto 7** se consolidaría como el último IFAI de comisionados vinculados al sector públicos.

El **Instituto 8** lo que nos muestra es un predominio del sector público sobre el académico, sin embargo, es necesario subrayar que estos comisionados cuentan con experiencia previa en materia de transparencia a nivel local ya que la gran mayoría de ellos se habían desempeñado como comisionados de los institutos locales de donde provenían. Con esta tendencia de incorporar a más gente especializada en el sector público lo que interesa es ver de qué manera decidieron y qué tanta información abrieron o cerraron.

3.2.3 Vaivenes entre la apertura y cierre de la información.

Una vez conocidos los ocho Institutos, es necesario contrastar la información referente a la transparencia promovida por el IFAI e INAI, pero de manera desagregada por cada uno de estas configuraciones. En el cuadro 21 se mostraban los criterios que han utilizados los comisionados durante estos 13 años para resolver un recurso de revisión, un primer acercamiento por instituto sin hacer esta distinción de criterios e incluyendo a la totalidad que se tiene y aplicando solo dos categorías (resoluciones positivas o resoluciones negativas al promovente) lo que tenemos es una tendencia desfavorable al prominente (ciudadano) en seis de los ocho institutos como se puede observar en el **Gráfico 14**.

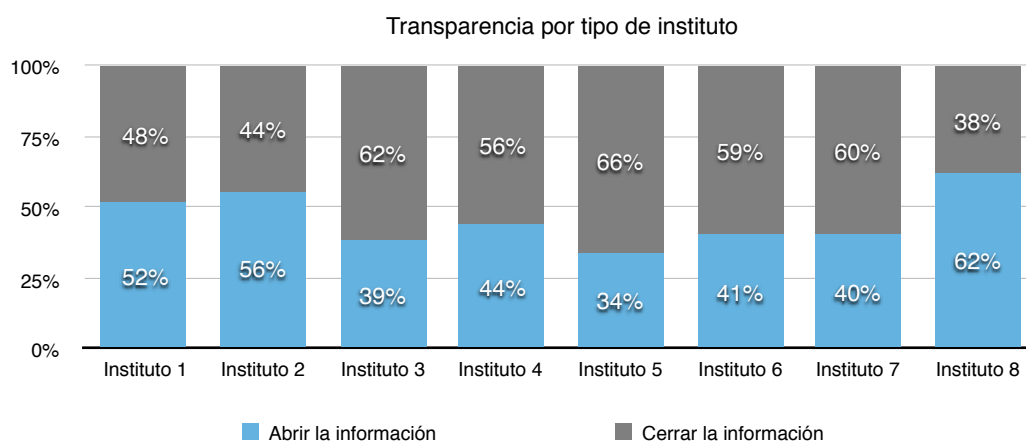
Gráfico 14. Información sin aplicar los criterios de clasificación



Fuente: Elaboración propia

A pesar de que en el **Gráfico 14** no se procede de acuerdo a lo establecido líneas arriba, los datos sin tratamiento arrojan problemas para la transparencia en cada instituto. Siguiendo la lógica del apartado 3.1 y utilizando los criterios de resolución acordados, si buscamos qué tanta información se ha abierto a la sociedad también encontramos diferencias significativas entre cada uno de los tipos de Institutos que han existido como lo muestra el **Gráfico 15** en donde los niveles de opacidad son mayores en cinco Institutos de ocho, en dos de ellos hay un ligero equilibrio entre transparencia y opacidad, y sólo en uno hay un mayor predominio de la transparencia.

Gráfico 15. Resoluciones por tipo de Instituto

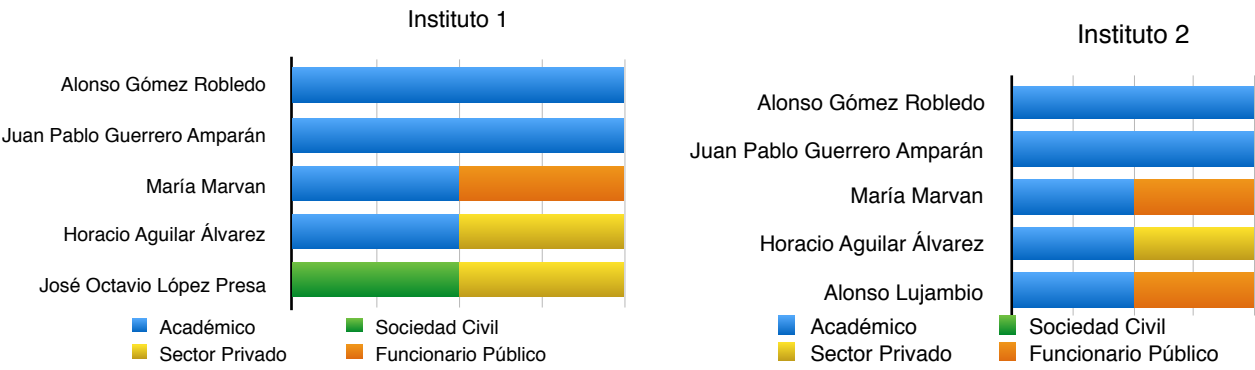


Fuente: Elaboración propia

Primeramente podemos encontrar que el **Instituto 1** durante sus poco más de dos años de funcionamiento tuvo un desempeño ligeramente en favor de la transparencia. Así lo confirman los datos: del total de resoluciones que conoció en el pleno, *más de cinco de cada diez obtuvieron un resultado favorable para el promovente*. Sin embargo, con la llegada de Alonso Lujambio al IFAI y

la instauración del segundo instituto se generó un desempeño distinto que el primero. En el **Instituto 2** lo que tenemos es un reforzamiento en favor de la apertura de la información: 56 % de los recursos eran resueltos en favor de quien los promovía y 44 % eran en favor de las dependencias. La diferencia entre cada Instituto en puntos porcentuales fue de 4 pp: cierre de la información 48 % vs 44 %, apertura de la información 52 % vs 56 % (Instituto 1 e Instituto 2, respectivamente). Si bien, el avance no fue sustancial, sí representa ser importante en especial cuando se le compara a estos institutos con sus sucesores. En ambos institutos lo que tenemos es una mayor diversidad de perfiles laborales de los comisionados, pero con una fuerte presencia de matices académicas en ambos casos (Gráfico 16).

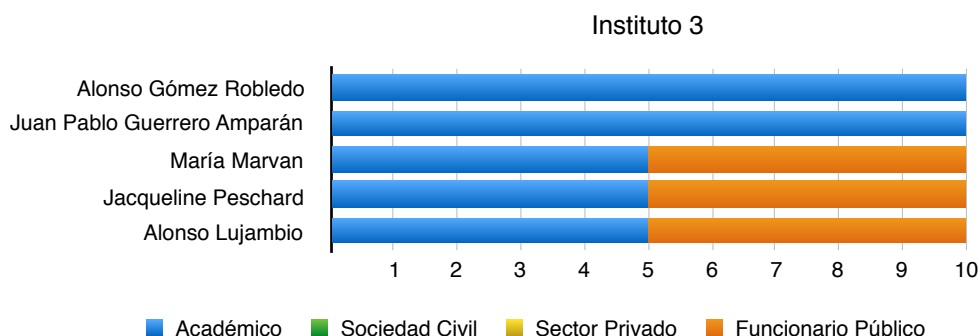
Gráfico 16. Heterogeneidad de perfiles con mayor presencia de académicos



Fuente: Elaboración propia

La entrada de Jacqueline Peschard al IFAI no significó una mejora sustancial en la materia. Si en el **Instituto 2** se resolvían casi seis de cada diez recursos de forma favorable a la transparencia, en el **Instituto 3** podemos encontrar que esa tasa en pro de la transparencia disminuyó drásticamente: menos de cuatro de cada diez eran favorables a los promoventes. La entrada de un perfil laboral como el de Peschard hizo que el instituto se empezara a desplazar hacia una presencia mayor de comisionados provenientes de la función pública (Gráfico 17) y que la tendencia aperturista a la baja iniciada en este **Instituto 3** se mantuviese durante los institutos posteriores siendo el caso más alarmante el del **Instituto 5**.

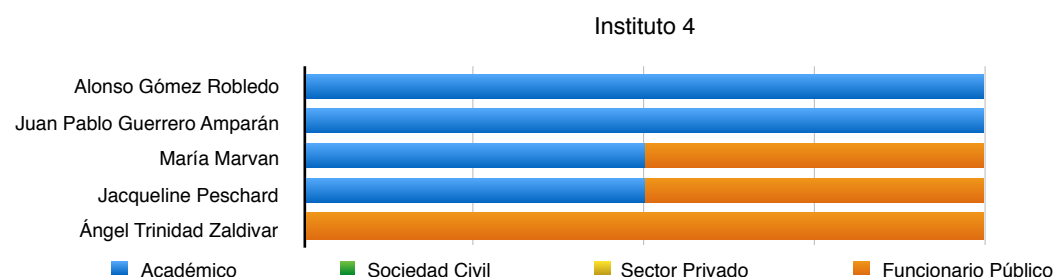
Gráfico 17. Dualidad de perfiles con mayor tendencia al sector académico



Fuente: Elaboración propia

El **Instituto 4** registra un ligero repunte en materia de transparencia, sin embargo esta es mínima y continua dejando las posibilidades de que un ciudadano pueda hacer prosperar su recurso de revisión en apenas un 44 % frente al 56 % de las dependencias. A pesar de estos datos, el pequeño repunte que tuvo el Instituto 4 a la entrada de Ángel Trinidad (ex secretario ejecutivo del IFAI) no puede dejarse lado así sean 3 pp lo que haya aportado a dicho repunte, aunque es de señalar que el perfil con el que entraba el comisionado Trinidad contrastaba con los anteriores comisionados al ser el primero de ellos con una trayectoria laboral enteramente en el sector público (Gráfico 18).

Gráfico 18. Perfiles duales con mayor crecimiento del sector público

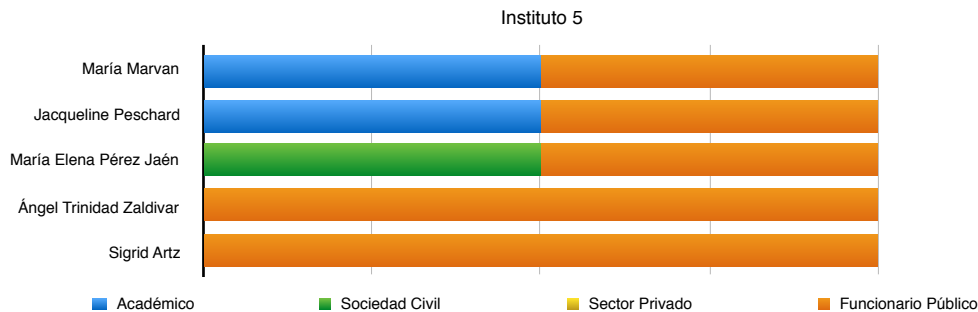


Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver en el Gráfico 19, la incorporación de dos perfiles claramente provenientes del sector público (María Elena Pérez-Jaén y Sigrid Artz) y uno de ellos del mismo gobierno federal (Sigrid Artz) generarán problemas en materia de transparencia. Será en el **Instituto 5** cuando encontramos una caída notable en cuanto a las resoluciones a favor de los promoventes, lo que representa un atraso en la materia. Del 21 de octubre de 2009 al 15 de diciembre de 2011 encontramos que el pleno del IFAI resolvía el 34 % de los recursos totales en ese periodo en forma contraria a las decisiones tomadas por las dependencias; eso implica que el 66 % restante le era favorable a aquellos que estaban obligados a dar a conocer la información. Es decir, con los datos

que tenemos podemos afirmar que en el **Instituto 5** se privilegió la opacidad a la transparencia ya que escasas tres de cada diez personas interesadas en conocer información sobre alguna dependencia del gobierno federal obtendría una resolución a su favor.

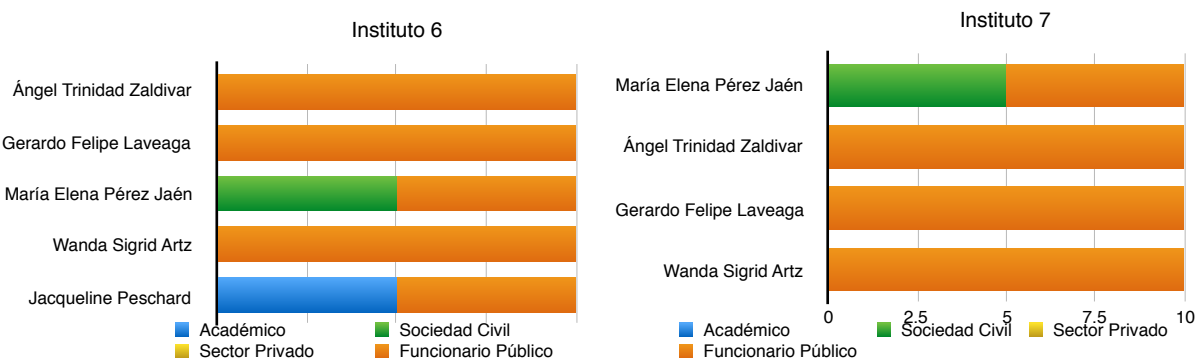
Gráfico 19. Mixtura de perfiles con mayor inclinación por el sector público.



Fuente: Elaboración propia

En el **Instituto 6** y con el arribo al IFAI de Gerardo Laveaga lo que se presentó fue una permanencia en la opacidad generada por el IFAI. De igual manera, la salida de Jacqueline Peschard y la conformación del **Instituto 7** tuvo como consecuencia el establecimiento de un *status quo* en la forma de resolver los recursos de revisión. En ambos institutos, cuatro de cada diez recursos que llegaban al pleno eran resueltos favorablemente a los ciudadanos, lo cual dejaba que seis de cada diez fuesen favorables a las dependencias. Lo que podemos observar es que en ambos institutos se constituyeron a partir de perfiles predominantes en el sector público lo que podría estar orientando sus decisiones de forma favorable a las dependencias (Gráfico 20).

Gráfico 20. Predominio del sector público

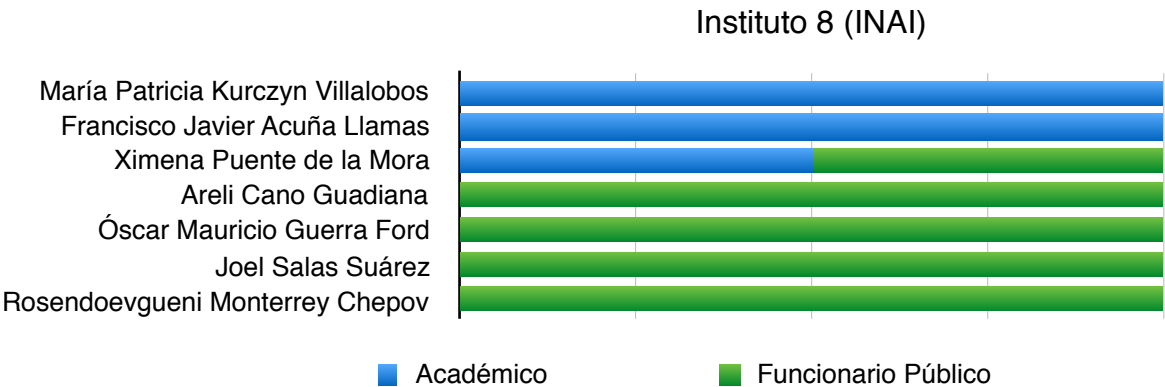


Fuente: Elaboración propia

El último Instituto que se instauró, el **Instituto 8**, las condiciones de acceso a la información se mejoraron notablemente, inclusive fueron mejores que en los primeros años del IFAI. El naciente

INAI ha mostrado en este periodo de vida una resolución promedio en favor de los recurrentes del 62 %, mientras que los sujetos obligados tienen apenas un 38 % de posibilidades de hacer prosperar sus casos. Esta cifra es la mejor de los ocho institutos y baste recordar que este último pleno se conformó en su mayoría por gente proveniente de los órganos de transparencia locales (es decir, de los estados de la república) y por perfiles académicos como se muestra en el Gráfico 21.

Gráfico 21. Predominio del sector público en órganos de transparencia



Fuente: Elaboración propia

El IFAI inició sus trabajos con un equilibrio en sus resoluciones (52 % a favor del promovente vs 48 % en contra), tendencia que no pudieron mantener los institutos posteriores, en especial en el lapso que va del 21 de marzo de 2007 al 13 de mayo de 2014 que corresponde al **Instituto 3, 4 5, 6 y 7**. El desempeño del pleno del **Instituto 5** y su compromiso con la transparencia resultan sumamente cuestionables, al igual que el **Instituto 3** que se encuentran muy por debajo de la media del periodo y que el desamparo de los ciudadanos ante el órgano garante está por debajo del 40 % de posibilidades reales de hacer prosperar el respeto de su derecho.

Es indispensable señalar los datos antes mencionados con relación a la carga de trabajo desahogada en cada instituto. Esto es, la proporción de recursos resueltos de manera positiva o negativa al promovente con relación a la proporción de recursos resueltos del total en los 13 años de vida del instituto (**Gráfico 22**).

Como podemos observar, en la clasificación donde aparecen los ocho tipos de Institutos la proporción de recursos resueltos se encuentran distribuidos de forma normal con respecto de la media (12.25 %) ²¹³. En los Institutos **1, 3, 6 y 8** los valores de las proporciones de recursos resueltos

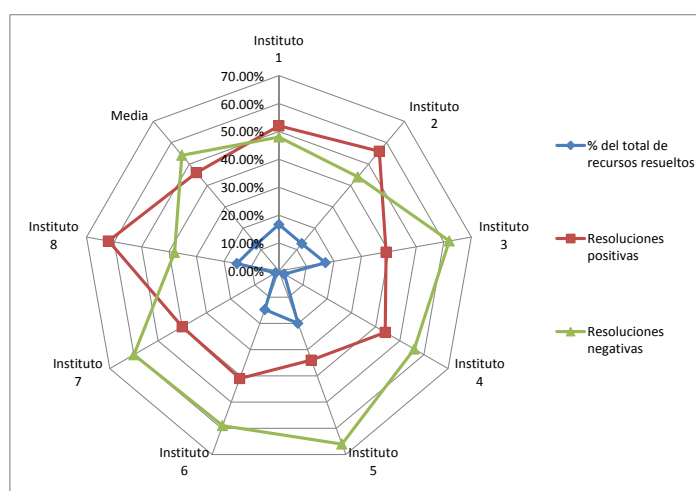
²¹³ Para obtener este dato lo que se hizo fue dividir el total de recursos resueltos en el periodo del Instituto que se trate entre el total de recursos resueltos en los 13 años. No se consideraron los recursos que estuvieran en trámite.

(16.67 %, 16.94 %, 14.72 % y 15.28 % respectivamente) se separan de la media entre dos y cuatro puntos porcentuales. A partir del **Instituto 4**, la proporción de recursos resueltos bajó hasta un 2.22 % del total, caso similar con el **Instituto 7** que apenas resolvió un 1.39 % del total de recursos de todo el periodo de análisis. Estos podrían ser considerados los valores más bajos de todos los institutos, pero hay que precisar que esto se debe a que tanto el Instituto 4 como el 7 sólo duraron poco más de dos meses y cinco meses, respectivamente. El **Instituto 2** fue el único que se mantuvo casi en la media de manera exacta resolviendo el 12.78 % de recursos. El caso que superó a todos en productividad fue el del **Instituto 5** que resolvió una quinta parte del total de recursos presentados durante 13 años de existencia del IFAI e INAI, es decir, un 20 % del total de recursos existentes hasta diciembre de 2015 habían sido resueltos por un Instituto en donde la presencia del sector público se había hecho más fuerte.

En relación con las resoluciones positivas, los datos que más se alejan de la media de 46 % son el **Instituto 1** que resolvió de manera favorable el 52 % de los recursos, el del **Instituto 2** que aumentó esa proporción hasta un 56 % de los recursos favorables y el del actual **Instituto 8** que ha resuelto un 62 % en favor del promovente. Todos los demás se encuentran con valores negativos con respecto a la media de entre 7 y 12 puntos porcentuales siendo el **Instituto 5** el más deficitario al estar 12 pp por debajo de la media (46 % de valor medio de resolución total vs 34 % de resoluciones positivas durante el Instituto 5).

La misma relación podemos encontrar con los datos de las resoluciones negativas: la media para el periodo es de 54 % de recursos resueltos de forma negativa al promovente, sólo en el **Instituto 1** vemos que alrededor del 48 % de los recursos fueron resueltos de esa forma, en el **Instituto 2** esa tendencia a cerrar la información bajó hasta el 44 % y en el **Instituto 8** los resultados fueron de un 38 %. Los demás datos oscilan por encima de la media entre 2 y 12 pp.

Gráfico 22. Productividad según el tipo de Instituto



Fuente: Elaboración propia

Lo más importante de estos datos no es qué tanto se desvían los valores de cada instituto con respecto de la media, sino la cantidad de recursos que resolvieron durante su existencia como una configuración diferente. Los casos que encontrábamos que estaban por encima de la media eran los de cinco institutos en específico (**1, 3, 5, 6 y 8**). En el caso del **Instituto 2** podemos ver que del total de recursos resueltos su valor está en la misma sintonía de la media, sin embargo no es así para los datos de resoluciones positivas y negativas que de hecho se encuentra de forma inversa con las medias de ambos. Es decir, con un 12.78 % de recursos del total resueltos, de esa proporción el 56 % (46 % la media) fueron resoluciones positivas contra un 44 % (54 % la media) de resoluciones negativas para el promovente.

El caso más interesante de estos ocho es del **Instituto 5** que a pesar de ser el Instituto en donde más se trabajó (20 % de productividad), *no podemos encontrar una relación directa entre productividad y resoluciones positivas*. Más bien, *los datos de resoluciones positivas y negativas (34 % y 66 %) lo que muestran es una relación indirecta entre productividad y resoluciones positivas*. Es decir, *a mayor productividad (porcentaje de recursos resueltos del total) menor es la proporción a resolver en el pleno de forma positiva al promovente*.

Vale la pena señalar dos datos duros sobre el desempeño del Instituto en general a partir de las diversas configuraciones que han dado vida a los diversos Institutos que se pueden analizar hasta el día de hoy y son tanto el tema de la rendición de cuentas, como la toma de decisiones por parte de los cinco o siete comisionados de forma unánime o por mayoría.

3.2.4 Rendición de cuentas y votaciones resolutivas en cada instituto.

Líneas arriba y en el gráfico 12 se había mostrado la forma en que el Instituto había logrado fomentar un primer acercamiento de la cultura de la rendición de cuentas (débil o simulada) en las diversas dependencias del Estado y sujetos obligados por la LFTAIPG, sin embargo, esta no había sido llevada de manera uniforme. Hay años en donde ésta no se había llegado a concretar y en donde los índices de desacato de la autoridad se encontraban demasiado elevados. Analizando el desempeño de cada instituto en esta materia tenemos que cuatro de ellos han logrado hacer valer su papel de autoridad y cuatro de ellos han sido incapaces de poder hacer rendir cuentas (obedecer una disposición del Instituto) a los sujetos obligados.

El **Gráfico 23** muestra a detalle el estado de la rendición de cuentas promovida por cada uno de los ocho Institutos. Del total de recursos resueltos en contra sentido a las decisiones oficiales y donde cada Instituto pedía que se cumplieran las resoluciones, resulta destacable que en cuatro momentos diferentes tanto del IFAI, las dependencias cumplieron con el 100 % de las resoluciones (**Instituto 1, 2, 4 y 7**).

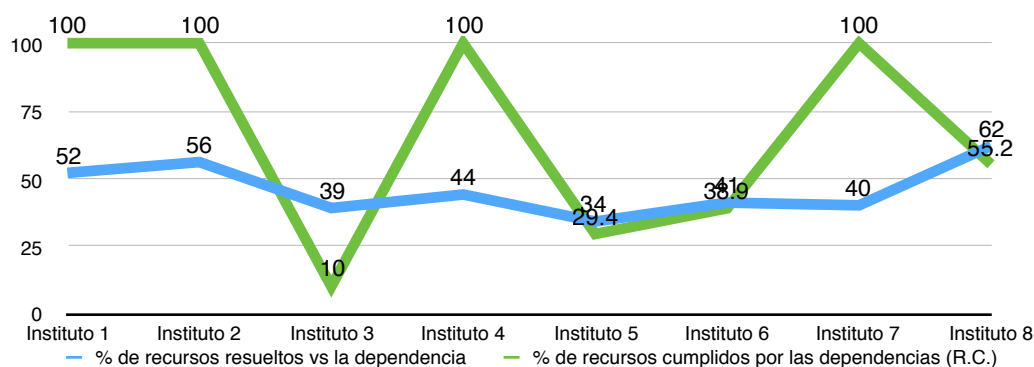
Los institutos 5 y 6 son los que presentan valores de cumplimiento de entre un 30 % y 40 %: durante el periodo del Instituto 5 en donde se privilegió la opacidad en un 66 %, el nivel de acatamiento o rendición de cuentas de los sujetos descendió a un 29.4 % de las disposiciones del autoridad. Por su parte, el Instituto 6 en donde la transparencia y apertura de la información a los ciudadanos estaba en niveles de 40 %, la rendición de cuentas se encontraba en 38.9 %. Ambos casos mostraban una caída notable con respecto al Instituto 4 en donde el 100 % de resoluciones de la autoridad eran cumplidas por los sujetos obligados al igual que sucedió en el Instituto 7, aunque debe mantenerse claro que tener estas dos tendencia en ambos institutos del 100 % de cumplimiento puede deberse a la escasa duración de ambos (dos meses para el Instituto 4 y cinco meses para el Instituto 7) y su bajo nivel de productividad que será difícil conocer un resultado diferente si hubiesen estado expuestos a un periodo más prolongado de tiempo .

Sin embargo, esos dos casos de bajo acatamiento por parte de los sujetos obligados no fueron los únicos. El mayor problema lo podemos encontrar en el **Instituto 3** en donde sólo el 10 % de las resoluciones fueron cumplidas en tiempo y forma, mientras que el 90 % no lo hicieron. El Instituto 3 es aquel en donde los perfiles de los comisionados empezaron a tornarse hacia la combinación de rasgos de funcionarios públicos con académicos prevaleciendo este último elemento.

El dato llamativo lo encontramos durante el periodo del **Instituto 8** (actual INAI). Este último Instituto se configuró hasta la fecha (diciembre de 2015) como el parteaguas entre los problemas de opacidad presentes desde el Instituto 3 y también como uno de los Institutos que estaba resolviendo por encima de la media de productividad (15.28 % para ser exactos) de manera favorable a los promoventes o ciudadanos (más de un 60 %). Su principal problema hasta este momento es su capacidad de hacerse obedecer por los sujetos obligados. Los datos de este Instituto muestran una probabilidad de que una dependencia cumpla con alguna de sus instrucciones en apenas cuatro de cada diez oportunidades. En términos duros, 55.2 % de las resoluciones del Instituto 8 (el actual INAI) han sido cumplidas y 44.8 % no lo han sido.

Este último dato es importante señalarlo ya que el actual Instituto cuenta con mecanismos y procedimientos sancionatorios para los sujetos obligados que incumplan con la ley o con las disposiciones del Instituto, el problema de acatamiento, a pesar de no ser tan grave como el del Instituto 3, el 5 y 6, es importante debido a que las nuevas disposiciones legales han sido incapaces de hacer que las autoridades tengan un mayor acercamiento hacia la cultura de la rendición de cuentas interinstitucional como sería entre sujetos obligados y órgano garante.

Gráfico 23. Rendición de cuentas por Instituto



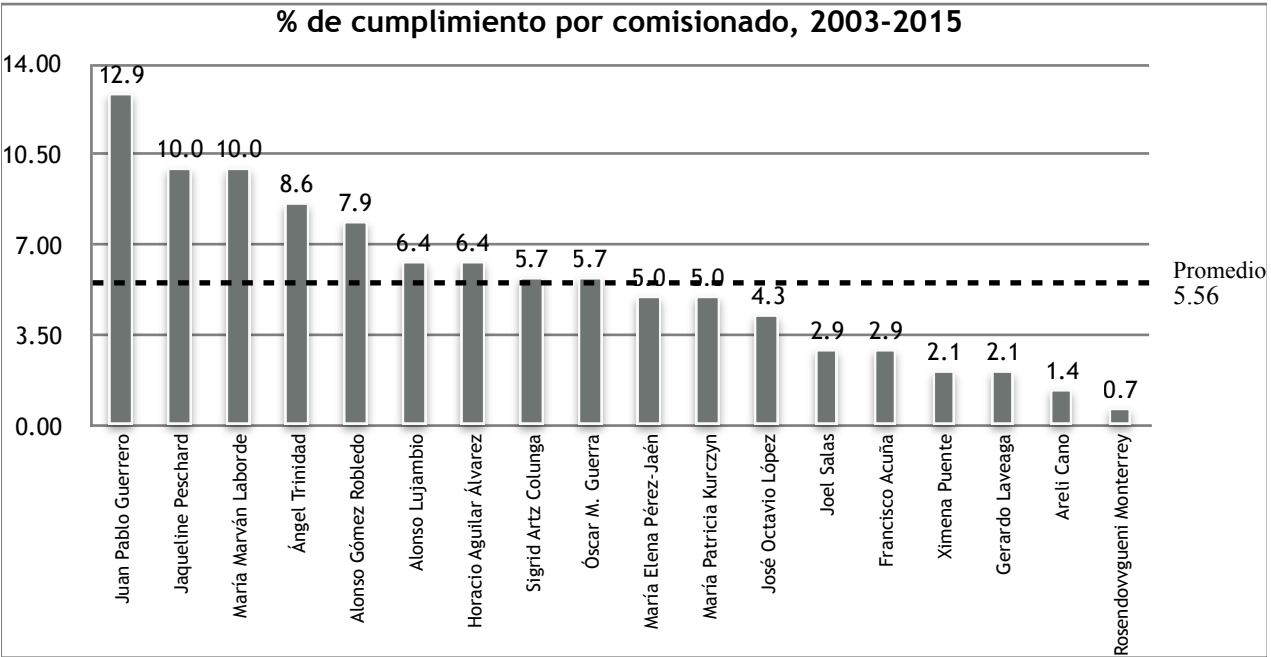
Fuente: Elaboración propia

Un dato más que se puede agregar en materia de cumplimiento de las disposiciones del Instituto cuando éste se pronuncia porque alguna dependencia o sujeto obligado deba abrir la información aun y contra su voluntad, es el referente al cumplimiento generado por cada comisionado a partir de su trabajo individual, es decir, qué tanta rendición de cuentas ha promovido cada uno de ellos con sus decisiones. En el **Gráfico 24** lo que se muestra es que la rendición de cuentas por comisionados oscila en un 5.56 % en promedio y hay exactamente nueve comisionados por encima de él y nueve por debajo del mismo.

De los nueve comisionados que se encuentran por encima del promedio de rendición de cuentas, seis de ellos están entre 0.01 pp y 3 pp por arriba (Óscar Guerra Ford, Sigrid Artz, Horacio Aguilar, Alonso Lujambio y Ángel Trinidad) y existen otros dos que tienen casi el doble del promedio al momento de generar una rendición de cuentas con sus resoluciones (María Marván y Jacqueline Peschard con 10 % cada una).

Un comisionado merece una mención especial ya que con la muestra trabajada y con un margen de error de +/- 5 %, Juan Pablo Guerrero no solo dobla el promedio de todos los comisionados, sino que si aplicase el margen de error de forma negativa en su resultado, aun así superaría la media por 2.2 pp. Juan Pablo Guerrero es el comisionado que reporta mayores resoluciones en favor de los ciudadanos y que exigen mayor rendición de cuentas de las dependencias.

Gráfico 24. Rendición de cuentas generada por comisionado



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los nueve comisionados que están por debajo de la media en materia de rendición de cuentas tenemos lo que se reportaba líneas arriba cuando se analizaba a cada uno de los institutos: la gran mayoría de comisionados que han tenido problemas para hacer que las dependencias y/o sujetos obligados rindan cuentas cuando se les pide son aquellos que estuvieron en los Institutos que presentaron índices bajos en la materia (Institutos 5, 6 y 8) con alguna excepción como José Octavio López comisionado del primer instituto que en el agregado logró una rendición de cuentas perfecta. Lo que resulta interesante es que los actuales comisionados del INAI (Instituto 8) están en su gran mayoría por debajo del promedio de rendición de cuentas promovida por ellos mismos:

María Patricia Kurczyn, Joel Salas, Francisco Acuña, Ximena Puente, Areli Cano y Rosendovgueni Monterrey (5 %, 2.9 %, 2.9 %, 2.1 %, 1.4 % y 0.7 % respectivamente) siendo este último el que menos ha logrado impulsar una respuesta eficaz de las dependencias. A este grupo se les suma María Elena Pérez-Jaén (5 %), José Octavio López (4.3 %) y Gerardo Laveaga (2.1 %).

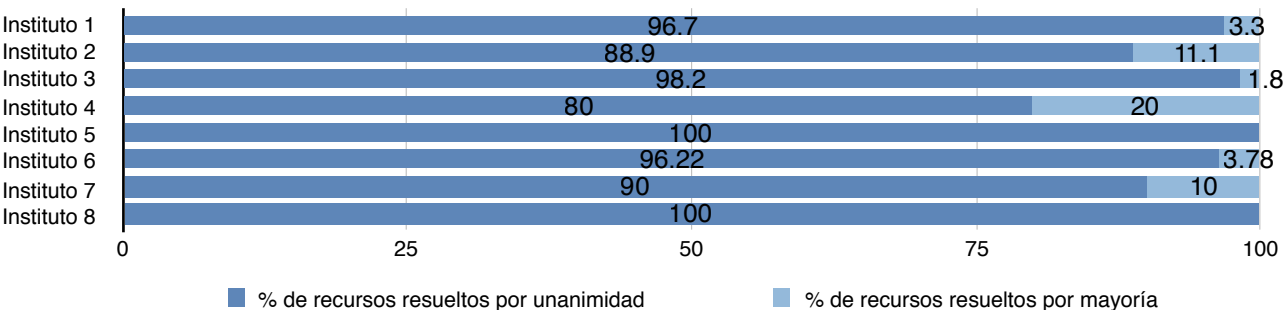
El presentar esta información tanto por instituto como por comisionado se debe a dos razones: es necesario conocer de qué manera una institución está trabajando y cumpliendo con sus objetivos, en este caso, la transparencia y rendición de cuentas; pero también es necesario reconocer que esa institución se maneja por personas que son quienes toman las decisiones. Es por esta segunda razón que la forma en que deciden los comisionados sobre un asunto, es decir, la votación que emiten, resulta forzoso analizarla a partir tanto de los Institutos propuestos como de las personas que han decidido de forma contraria a la mayoría.

El **Gráfico 25** nos da cuenta de que en solo dos Institutos los comisionados han optado por la unanimidad al momento de resolver sus casos. Tanto el Instituto 5 como el 8 cuentan con un 100 % de resolución de recursos por unanimidad. Si recordamos, el Instituto 5 fue la configuración que más veces optó por cerrar la información (66 % de cierre frente a un 34 % de apertura) y también fue uno de los institutos que registra uno de los niveles más bajos de rendición de cuentas (29 %). Para este caso en particular podríamos inferir que los comisionados del Instituto 5 optaron por decidir en favor de la opacidad que pudo haber repercutido en la escasa rendición de cuentas de manera unánime.

Por otro lado, el actual Instituto 8 nos muestra un 100 % de resoluciones de manera unánime. A pesar de que este Instituto ha sido un promotor de la transparencia (62 % de resoluciones positivas al promovente), no lo ha sido de la rendición de cuentas como ya se había demostrado. Esto se puede interpretar de dos maneras: la primera es que el Instituto 8 ha resuelto mayoritariamente en favor de la transparencia y lo ha hecho de forma unánime lo que representa una comunicación y colaboración entre cada uno de los siete comisionados como no la hay en otros institutos, al menos es lo que podemos inferir a partir de los datos; pero también podemos pensar que a pesar de tal trabajo coordinado entre los comisionados existen elementos que impiden que sus decisiones unánimes en favor de la transparencia se traduzcan en resultados en favor de la rendición de cuentas. Los casos de los Institutos 1, 2, 3, 4, 6 y 7 comparten el hecho de que los cinco se encuentran bajo votaciones divididas que se han decidido por mayorías de cuatro votos contra uno o

de tres votos contra dos, pero también presentan matices diferentes al momento de analizar tanto las proporciones del voto dividido como de los actores intervinientes.

Gráfico 25. Forma de votar por Instituto



Fuente: Elaboración propia

Los casos de los Institutos 1, 2 y 3, a pesar de tener diferencias entre las proporciones de resoluciones por mayoría de entre siete y nueve puntos porcentuales, lo interesante de ellos es la persona que intervino en cada uno estos institutos y que resulta ser una constante al momento de encontrar votaciones divididas. El comisionado Juan Pablo Guerrero fue el miembro del pleno del IFAI que más veces presentó votos particulares en contra de las resoluciones de sus demás compañeros de pleno, en algunas veces acompañando a alguno de sus compañeros y en otras de manera particular. Durante el periodo de vida del Instituto 1, él fue quien votó en 3.3 % de las ocasiones en contra de las resoluciones de los comisionados ponentes, para el Instituto 2 lo hizo de manera individual y en algunas veces acompañado en 11.1 % de la ocasiones y por último, el 1.8 % de las ocasiones que se registran en el Instituto 3 se deben a su voto particular.

A su vez, el Instituto 4 registra un 20 % de votos particulares que para el caso es una proporción pequeña de votos disidentes debido a los dos meses de trabajo del Instituto mencionado y que apenas pudo realizar el 2.2 % del trabajo del total del periodo analizado. Este 20 % de votos particulares se reparten entre dos personas, Jacqueline Peschard y Ángel Trinidad que fueron los dos comisionados que la muestra reporta haber presentado votos particulares sobre recursos específicos.

Mientras tanto, en el Instituto 6 encontramos un 3.78 % de votos disidentes contra alguna de las propuestas de los comisionados sobre algún recurso de revisión específico. El sistema registra que dichos comisionados disidentes fueron Gerardo Laveaga, Sigrid Artz y María Elena Pérez-Jaén. Los dos comisionados restantes de dicho Instituto eran Ángel Trinidad y Jacqueline Peschard. Esto quiere decir que tanto Laveaga como Artz y Pérez-Jaén estaban votando en contra de proyectos de

Peschard o Trinidad. Recuérdese que el Instituto 6 es uno de los que más optaron por la opacidad en las resoluciones emitidas por ellos.

Por último, el Instituto 7 presenta un 10 % de resoluciones por mayoría. Este es un caso similar al Instituto 4 en cuanto a su duración en el tiempo (cinco meses solamente), además es un Instituto que contó sólo con cuatro comisionados lo cual podría llevar a un empate en la votación en caso de producirse el escenario. Lo interesante es que el 10 % de recursos votados de manera disidente recaen en tres comisionados: Gerardo Laveaga, Sigrid Artz y Ángel Trinidad. Cada uno de ellos tenía un perfil muy marcado, los tres venían de ser funcionarios públicos, dos del gobierno federal o dependencia y el otro del mismo IFAI. Este último caso lo que parece suponer es que el balance entre comisionados se pareció perder y el rechazo al trabajo realizado por los demás se notó de forma marcada en los últimos años de vida del IFAI.

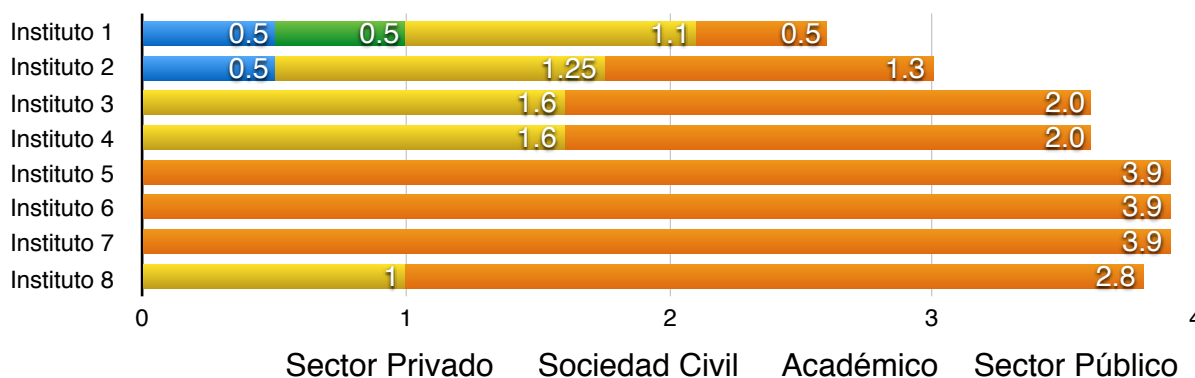
De los votos disidentes y los actores responsables de ellos hay uno que sigue siendo el actor principal y que participó durante tres Institutos diferentes en votaciones contrarias a sus compañeros: Juan Pablo Guerrero. El papel que jugó este comisionado durante siete años en la institución no ha sido menor, él ha sido el responsable de las mayores resoluciones en contra de las dependencias y en favor de los ciudadanos, así como como uno de los que más se opuso a sus compañeros comisionados en la forma en que estaban resolviendo un caso. Habría que agregar a esto que su perfil era el de un académico puro sin antecedentes en la función pública u otro sector. El caso de Juan Pablo Guerrero contrasta notablemente con el de Gerardo Laveaga que tenía un perfil completamente de funcionario público y los resultados que dejó en el Instituto fueron de poca transparencia y rendición de cuentas.

3.3 Incidencia del perfil del Instituto en la transparencia y rendición de cuentas

La importancia de analizar cada uno los perfiles de los comisionados, así como de los institutos conformados radica en el hecho de los resultados que pueden arrojar estas diversas configuraciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Aplicando una escala ascendente del 1 al 4 en donde 1 sea el valor que toma un perfil del sector privado, 2 se le asigna a un perfil del sector de la sociedad civil, 3 para el académico y 4 para el sector público, los ocho Institutos presentados

anteriormente adquieren valores diferentes dependiendo de los perfiles de cada comisionado que los han integrado²¹⁴ como se muestra en el Gráfico 26.

Gráfico 26. Institutos por perfil laboral



Fuente: Elaboración propia

Cada Instituto arroja valores diferentes en la escala propuesta. El Instituto 1 tiene un valor de 2.6 que implica una mixtura de perfiles tendientes a la sociedad civil, la academia y el sector privado. El Instituto 2 adquiere un valor de 3 que demuestra un perfil un poco más claro y un tanto más orientado a la academia que el del Instituto 1. Los casos de los Instituto 3 y 4 adquieren valores de 3.6 lo que implica que son perfiles con rasgos definidos por la academia y la administración pública. En cambio, los Institutos 5, 6 y 7 adquieren valores de 3.9 que indican una fuerte presencia de los funcionarios públicos y algún escaso o mínimo rasgos de alguna otro perfil, en este caso llega a aparecer algún académico o de la sociedad civil. Finalmente, el Instituto 8 tiene un valor de 3.3 que quiere decir que hay alguna presencia de algún académico en su interior, pero que siguen prevaleciendo los funcionarios públicos.

Esta escala y estos valores permiten hacer comparaciones entre los perfiles de los institutos y la transparencia y rendición de cuentas de forma más exacta, que, al final, es el objetivo de este capítulo. Así, lo que tenemos será una relación entre el perfil del instituto (a partir de su

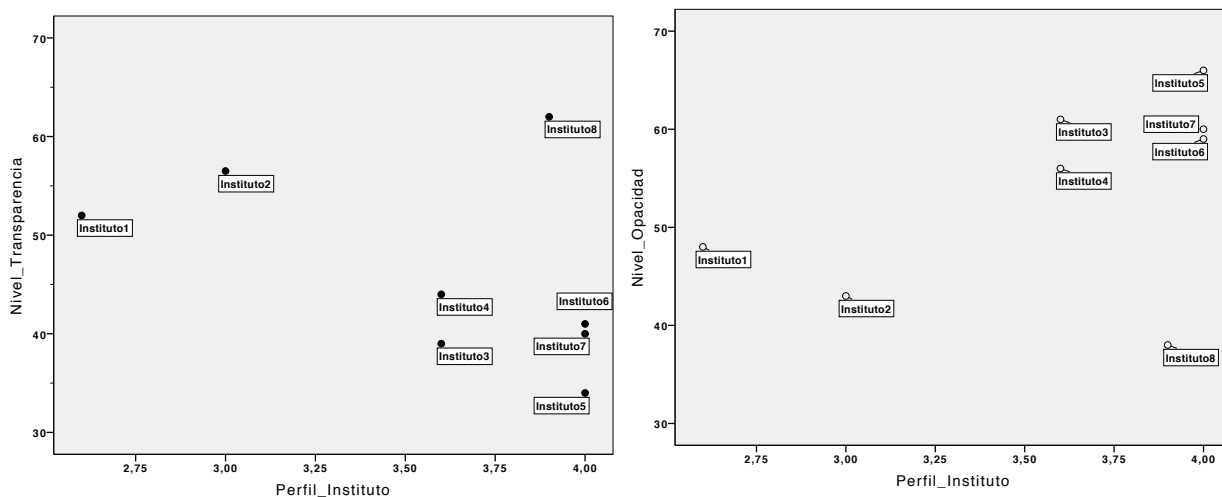
²¹⁴ La forma en que se procedió para llevar a cabo la construcción de una escala que midiera el grado de perfil de un instituto fue la siguiente: se le asignó un valor a cada comisionado dependiendo de su perfil laboral (1 = sector privado, 2 = sociedad civil, 3 = académico y 4 = sector público). Una vez realizado el recuento de sus posibles valores de cada comisionado (dos perfiles máximo), se promediaron todos los valores individuales en un solo factor que dieron como resultado cada uno de los valores de los institutos y que van desde 1 a 4 en donde los valores cercanos a 1 son perfiles que tienen rasgos muy cercanos al sector privado; aquellos intermedios entre 1.5 y 2.4 son perfiles que tienen tanto rasgos del sector privado, pero mayormente de la sociedad civil; los valores entre 2.5 y 3 son aquellos que tienen características de la sociedad civil como del sector académico con mayor predominio de este último; en cambio los valores de 3.1 a 3.5 son los académicos con mayor presencia del sector público; un valor de 3.6 a 3.9 implica una presencia predominante del sector público con rasgos mínimos de un otro perfil. Un valor 4 implicaría un perfil enteramente del mundo de la función pública.

conformación por la entrada y salida de cada comisionado, como por la trayectoria laboral de los mismos) y el nivel de transparencia generada por cada uno de ellos. De igual forma podemos hacer una comparación entre el perfil del instituto y el nivel de rendición de cuentas que han podido generar. Sin embargo, para realizar un análisis más completo, es necesario mostrar la relación que existe entre los institutos y los niveles opuestos a la transparencia y la rendición de cuentas como lo son la opacidad y el incumplimiento²¹⁵.

3.3.1 Tipo de Instituto vs Transparencia

La primera relación que podemos analizar es la concerniente a la transparencia y la opacidad en el país a partir del perfil del órgano garante. Los datos que podemos corroborar indican que existe una primera tendencia a que aquellos Institutos más orientados hacia los perfiles del sector público son más propensos a generar bajos niveles de transparencia como es el caso del instituto 3, 4, 5, 6 y 7 en donde han existido mayores perfiles de comisionados del sector público (**Gráfico 27**). Mientras que los Institutos con una composición más dirigida hacia el sector académico y/o de la sociedad civil y sector privado orientarán sus decisiones hacia una mayor transparencia de la información (Institutos 1 y 2).

Gráfico 27. Relación perfil de instituto y transparencia/opacidad



Fuente: Elaboración propia

²¹⁵ Es necesario señalar que los datos que se presentarán a continuación parten del hecho de tener ocho observaciones solamente lo cual hace imposible aplicarles un tratamiento que muestre una dependencia estadística entre las variables. Sin embargo, se trata de mostrar un primer comportamiento entre cada una de las variables que en un futuro cuando existan más unidades de observación pueda llegar a ser un trabajo de inferencia estadística mejor elaborado.

De igual forma, si analizamos la contraparte de la transparencia como lo es la opacidad, tenemos resultados similares. Los institutos con un perfil de funcionario público estarán dando vida a los altos niveles de opacidad en la resolución de los recursos de revisión (Instituto 3, 4, 5,6 y 7). Mientras que los Institutos con un perfil más alejado del de un funcionario público (académico, sociedad civil o sector privado) mostrarán bajos niveles de opacidad al momento de resolver (Instituto 1 y 2).

El único caso que se sale de un comportamiento normal es del Instituto 8 que siendo un órgano colegiado con una fuerte presencia de comisionados provenientes del sector público, sus niveles de transparencia oscilan por encima de los institutos 1 y 2 que habían sido los más aperturistas del grupo. Y viceversa, los niveles de opacidad de este instituto se encuentran muy por debajo de la media y se alejan por completo del grupo de institutos de funcionarios públicos.

3.3.2 Tipo de Instituto vs Rendición de Cuentas

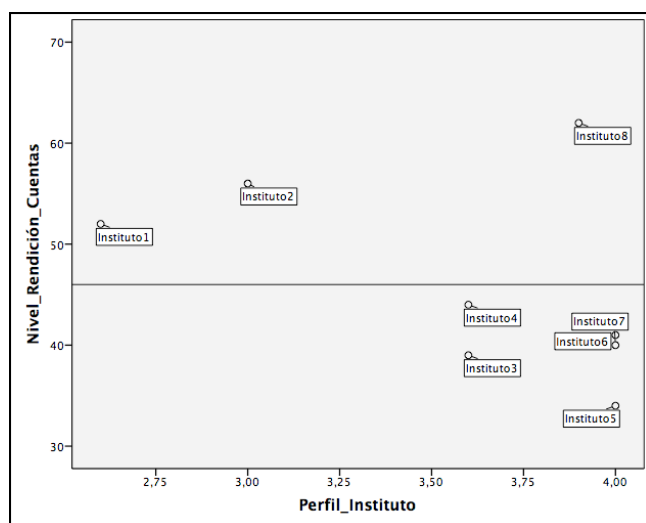
De la misma manera que se hizo con la transparencia y la opacidad, el tipo de instituto que se ha creado empieza a mostrar un comportamiento similar al incidir (en una primera instancia) en la rendición de cuentas o el incumplimiento al momento de tomar alguna decisión. Esto es, un perfil del instituto más cargado hacia el sector público mostrará bajos niveles de rendición de cuentas y altos niveles en cuanto a incumplimiento de las resoluciones que emita. Por el contrario, un Instituto que tiene en su conformación a gente más cercana a la academia, el sector privado o la sociedad civil y que en esos Institutos predominan dichos perfiles, será más probable que sus niveles de rendición de cuentas serán más altos y los de incumplimiento más bajo.

El Gráfico 28 da cuenta de lo antes expuesto. Nuevamente, los Institutos 3, 4, 5, 6 y 7 nos arrojan un comportamiento similar entre ellos en donde sus niveles de rendición de cuentas se encuentran muy por debajo de la media. Cada uno de estos Institutos tienen valores en su perfil del instituto por encima del 3.6, esto es, tienen perfiles altamente cargados hacia el sector público (su último lugar de trabajo fue en algún lugar de la administración pública o en instituciones del Estado mexicano), esta parte resulta importante señalarla ya que nos puede llevar a suponer que los comisionados pertenecientes a estos institutos y con estos perfiles tan marcados privilegian en mayor medida los niveles bajos de rendición de cuentas, es decir, pocas veces requieren a los sujetos obligados a cambiar su decisión inicial y cuando se les pide que lo hagan, es más probable que las mismas autoridades incumplan dicha disposición.

Por el contrario, aquellos Institutos en donde su conformación interna prevalecen perfiles laborales con experiencia previa en el mundo académico o en algún otro sector ajeno a la función pública, es más probable que se tienda a una mayor exigencia de rendición de cuentas por parte del órgano garante hacia los sujetos obligados. Los casos ilustrativos de este escenario son el Instituto 1 y 2 que se encuentran por encima de la media de rendición de cuentas del periodo.

El único caso que se sale de la relación presentada de mayor perfil de funcionario público en el Instituto, menor rendición de cuentas es el referente al Instituto 8. En esta última conformación lo que tenemos es una institución de reciente creación con un mayor número de integrantes en el pleno y en donde cinco de los siete comisionados son procedentes del sector público. En este caso sus datos reportan que muy por encima de la media de rendición de cuentas (y no por debajo de ella como debería ser) con más de un 60 % de resoluciones destinadas a exigir el cambio del sentido de la autoridad en favor de los ciudadanos.

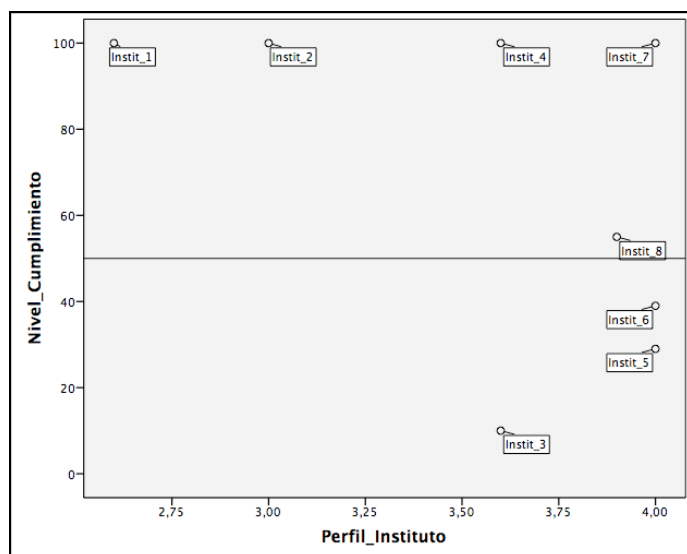
Gráfico 28. Relación perfil de instituto y rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

De la misma manera, si analizamos el cumplimiento de las sentencias en contra de las dependencias o los sujetos obligados, estaríamos esperando que el indicador fuese menor en aquellos institutos donde hay mayorías de comisionados provenientes del sector público y mayor en los provenientes de los otros tres sectores. La relación perfil del instituto con nivel de cumplimiento no se da en tal sentido (Gráfico 29).

Gráfico 29. Relación perfil de instituto y cumplimiento



Fuente: Elaboración propia

Las primeras ocho unidades de observación parecen indicar que por el momento no hay una relación tal. En tres de los institutos en donde la presencia de comisionados provenientes del sector público se encuentra bastante marcada podemos ver la relación presentada, sin embargo, en los cinco restantes lo que tenemos son porcentajes por encima de la media (Instituto 8) y en otros porcentajes de cumplimiento con lo dispuesto por la autoridad garante (IFAI o INAI, depende del momento que se analice) en el 100 % (Institutos 1, 2, 4 y 7). Este último escenario lo que nos indica es que existen factores inobservables hasta el momento que inciden en el nivel de cumplimiento de una dependencia o sujeto obligado más que el tipo de instituto que se analice.

Las relaciones antes presentadas han tratado de mostrar la forma en que podrían estar influyendo el tipo de perfil de cada instituto, al menos así lo muestran los datos con relación al nivel de transparencia, al nivel de opacidad y al nivel de rendición de cuentas. La única relación de variables que no arroja ningún tipo de conexión entre ellas es el tipo de instituto y el nivel de cumplimiento. En este caso se debería revisar a profundidad cada caso para entender mejor los niveles de cumplimiento en los que están cuatro de ellos y los niveles bajos e intermedios en los que están los demás.

Conclusiones del capítulo

Al inicio de este capítulo se planteó como pregunta e idea general la forma en que influía la conformación del pleno del Instituto en sus principales objetivos que son la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, así como la manera en que esta configuración podría llegar a incidir en las resoluciones en contra sentido de las dependencias.

El primer apartado de este capítulo dejó en claro el estado de la transparencia y de la rendición de cuentas generadas por el Instituto en 13 años de funcionamiento, aunque mostraba en términos generales un equilibrio en la transparencia con respecto a lo que podría considerarse como opacidad (la información no abierta al público), se pudo constatar que un análisis desagregado de la información nos muestra escenarios distintos en donde llega a privar en la gran mayoría de los 13 años un estado anti-transparencia (en algunos casos de manera sostenida y ascendente) que era generado por el mismo Instituto.

Sucede lo contrario con la rendición de cuentas en términos agregados: el Instituto ha logrado generar en 13 años de existencia un 77.5 %. Pero en términos desagregados, encontramos que el cumplimiento es del 100 % en diversos años, en siete años para ser exactos, y en seis es donde hay problemas de acatamiento de las disposiciones del Instituto siendo el 2015 el único año que registra 0 % de cumplimiento.

Así, a las preguntas planteadas, específicamente a la pregunta principal del capítulo, el apartado 2 y 3 intentaron dar una respuesta lo más cercana posible con los datos disponibles y las técnicas de recolección, sistematización y análisis de ellos.

En los datos presentados en el Gráfico 15, el Instituto 1, aquel que inició con una mayor diversidad en su conformación, tuvo a bien empezar sus trabajos con tendencias favorables para los promoventes de los recursos: prácticamente había un 52 % de posibilidades de que una resolución fuese en sentido positivo lo cual beneficiaba a quien la promovía. El IFAI cuando empezó a conformarse por comisionados que venían del ámbito público mostró posibilidades crecientes en beneficio de las dependencias (más de seis de cada diez) en detrimento de los promoventes (Instituto 3).

La tendencia favorable a las dependencias continuó con el Instituto 4, 6 y 7 siendo el Instituto 5 el que mayores números arrojara a las dependencias: el 66 % de las resoluciones del pleno eran favorables a las dependencias dejando a los promoventes con una posibilidad de 34 % de que su caso fuese resuelto a su favor. Cada uno de estos institutos se caracterizó por incorporar a sus filas

cada vez más a miembros cercanos y provenientes del sector público y dejando de lado los perfiles como los que se tuvo en el Instituto original y que continuaron en el Instituto 2, es decir, perfiles más heterogéneos.

Este pequeño esfuerzo de entender al Instituto a partir de los cambios en la composición de su pleno y la forma en que tomaron las decisiones ayuda para sostener tres cosas fundamentales: 1) *la entrada y salida de comisionados sí afectó el desempeño de la institución* el cual no fue constante en cada uno de los momentos que se vivieron; 2) *el nivel de transparencia y rendición de cuentas que generaron los tipos de Instituto no presentan las mismas características* pero si tienen en común una tendencia errática en cada clasificación; y 3) *hay un fuerte problema a partir de 2007 de no abrir la información y privilegiar la opacidad en vez de la transparencia*. Este problema se vio sumamente marcado en lo que bien se llamó el Instituto 5 en el cual las resoluciones a favor de la opacidad de los mismos fue la más alta de todos los periodos analizados. Sin embargo, la corrección que se hizo en este caso la podemos encontrar en el Instituto 8 que logró revertir los índices de transparencia rendición de cuentas deficitarios de los otros institutos.

Una evaluación general del Instituto nos llevaría a pensar que su grado de transparencia y rendición de cuentas generados no han sido buenos considerando que se inclina (el Instituto) más a resolver en el mismo sentido que las dependencias y no en favor de los promoventes. Inclusive, ha tenido serios problemas para hacer cumplir sus resoluciones en diversos momentos. Así, el Instituto estaría logrando de manera parcial sus objetivos de transparencia y rendición de cuentas. Pero de forma particular lo que tenemos es que el Instituto habría sido muy eficaz en sus inicios (Instituto 1 y 2), pero ese nivel de eficacia habría llegado a ser casi nula y sumamente cuestionada en 2009-2011 (Instituto 5) ante las diversas resoluciones emitidas y que a pesar de haberse recuperado (Instituto 8) no ha llegado a consolidarse como una institución fuerte en la materia debido a los problemas que ha tenido para hacerse respetar por los sujetos obligados.

Y si consideramos la conformación laboral de sus comisionados lo que podemos deducir va en el sentido de que la entrada de aquellos que provenían del sector público acompañó a la tendencia creciente de cierre de información consolidándose así en sus últimas conformaciones (Institutos 5, 6 y 7) donde todos los comisionados provenían de algún lugar del sector público. En este sentido, podemos considerar como una posible explicación del hecho de que haya una tendencia a incorporar a personas del sector público, acompañando al crecimiento de recursos en los últimos

años, el que se esté gestando un proceso de burocratización del Instituto por el cual las decisiones no se están tomando a partir de criterios de fondo, sino de carácter procedimental.

Es necesario precisar que los datos recabados y que arrojan la muestra analizada no permiten llegar a conclusiones más sólidas sobre las motivaciones de resolver de cierta manera o de cuestionar el trabajo de los miembros del pleno del Instituto entre ellos mismos al votar de manera diferente a la mayoría o al sentido de la resolución. Cualquiera que hayan sido la motivación para que en los Institutos 1, 2, 3, 4, 6 y 7 votaran de forma mayoritaria y no unánime, es inobservable en este capítulo, pero tratará de dársele una explicación clara en el siguiente a partir de la información que arrojen los actores principales involucrados en este proceso al interior del Instituto que fueron, son y seguirán siendo los comisionados.

Una de las explicaciones más plausibles de por qué se está abriendo y cerrando la información de esta manera tiene que ver con el factor aprendizaje. Dicho aprendizaje será la variable que se presentará en el siguiente capítulo y que se tratará de analizar a profundidad para darle más sentido a esta tesis.

Cabe precisar nuevamente que el caso del Instituto 8 resulta revelador al momento de redactar estas líneas ya que se ha mostrado como el instituto con mayor número de resoluciones en favor de los ciudadanos, con un nivel alto de hacer rendir cuentas a los sujetos obligados (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, partidos, sindicatos, etc), pero que se ha enfrentado a problemas serios de acatamiento de sus órdenes (aún y cuando ya cuentan con mecanismos punitivos para hacer valer sus decisiones). Además, en este instituto se dio una conformación de personajes provenientes en su gran mayoría de órganos de transparencia locales y los dos restantes del ámbito académico lo cual puede que haya estado incidiendo en la forma de tomar decisiones, pero que al momento de analizar el cumplimiento por Instituto y comisionados, encontramos que son de los más bajos en comparación con sus predecesores. Este Instituto merece una mejor explicación y un seguimiento puntual hasta que sea sustituido por otro nuevo ya que puede ser que en el tiempo que le reste de vida pueda modificar su conducta y homologarse con aquellos de su mismo perfil, o bien, mantenerse en esta línea y hacer valer sus facultades punitivas lo cual lo transformaría en la institución de transparencia más eficaz hasta el momento.

Capítulo 4. Comportamiento del aprendizaje institucional del órgano garante en México a lo largo de 13 años.

Introducción

Después de 13 años de vivir bajo un diseño normativo orientado a la apertura documental e informativa del gobierno y del Estado mismo, el fin no se ha conseguido. El capítulo anterior mostraba los diversos grados y diseños de transparencia y rendición de cuentas que se viven en el país generados por el órgano garante (el IFAI/INAI) a partir de la forma en que han desempeñado su principal atribución. Se pudo constatar el impacto que han tenido los diversos perfiles de los integrantes del pleno del instituto, de los comisionados, así como los diversos plenos que se han construido a lo largo de 13 años y que llevaron a afectar el desarrollo de las tareas de transparencia en el país.

Sin embargo, la medición presentada en el apartado anterior se encuentra carente del análisis de la segunda variable que se considera en esta Tesis que puede influir de cierta manera en el resultado final de transparencia y rendición de cuentas capaz de generar el Instituto, el aprendizaje institucional. Los estudios de órganos garantes dan cuenta de que con el paso del tiempo se genera un efecto aprendizaje que puede ser capaz de producir resultados diferentes entre años y periodos de tiempo diferentes²¹⁶; es difícil encontrar resultados similares al inicio del periodo de análisis que al final del mismo o en un punto intermedio.

Algunos estudiosos de las instituciones como Argyryz y Schon establecen que el analizar el aprendizaje institucional implica diversas aristas que están interconectadas hacia el desempeño de la institución u organización²¹⁷. Para McGill y Petrizzo Páez el aprendizaje permite que la institución pueda entender mejor su entorno y actividades, y así mejorar sus prácticas lo que le permitiría una adaptabilidad mayor²¹⁸. En este sentido, el aprendizaje institucional le permitiría a un órgano

²¹⁶ A pesar de ser escasos estos estudios, algunos de ellos permiten ver conductas y resultados de los órganos o agencias encargadas de las tareas de accountability en el mundo. Cfr. Jordana, J., X. Fernández y D. Levi-Faur, "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion", *Comparative Political Studies*, vol. 44, núm. 10, pp. 1343-1369, 2010. Inclusive en un análisis temprano para México, Ernesto Villanueva presentan datos de órganos de transparencia en América Latina que permiten hacer comparaciones importantes en cuanto al desempeño que tuvieron hasta el momento. Véase Villanueva, E., *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, IJ-UNAM, 2003.

²¹⁷ Argyris, Chris y Donald A. Schon, *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1978.

²¹⁸ Cfr. McGill, M. E. y Slocum J. W., *The Smarter Organization: How to Build a Business That Learns and Adapts to Marketplace Needs*, Wiley, USA, 1994. Petrizzo Páez, María Angela, "El desarrollo endógeno y aprendizaje institucional: Una relación recursiva", en *Revista Venezolana de Gerencia*, v. 13, n. 41, p. 30-48, marzo 2008

garante, como lo es el Instituto, una mejor adaptabilidad en el tiempo y una mejora en sus resultados en materia de transparencia.

Aunque el análisis del aprendizaje se ha generado en la teoría organizacional desde las mismas instituciones, para fines de esta investigación también se llevará a cabo a partir de los individuos que conforman esas instituciones que son quienes realizan el trabajo²¹⁹ y generan los resultados. El aprendizaje institucional será analizado y aplicado en cada comisionado así como en cada instituto (ocho institutos hasta ahora) y en la institución en general a lo largo de los 13 años de estudio.

Para el caso de una institución de transparencia como lo ha sido el IFAI y ahora lo es el INAI, el aprendizaje se puede analizar a través de su vertiente formal y desde su principal función que es la resolución de las negativas a las solicitudes de información cuando son impugnadas ante la autoridad (los recursos de revisión). Como se realizó en el capítulo 3 y como se adelantaba desde el diseño metodológico de la investigación, los recursos de revisión son la materia prima de esta Tesis y para este capítulo se volverá a emplear la muestra analizada anteriormente considerando aspectos específicos de cada recurso analizado como son la extensión, sustanciación y resolución de los mismos²²⁰.

La extensión documental de un recurso de revisión se expresa en la cantidad de fojas que ocupa un comisionado para un caso o cúmulo de casos similares o de la misma materia. La sustanciación es la forma en que está resuelto dicho recurso, los hechos que fueron considerados para resolverlo, los fundamentos legales (el apego a la ley de transparencia y al derecho mexicano) y el debido proceso que se debió haber dado. La resolución es el aspecto que detalla y especifica el resultado del caso para cada una de las partes involucradas en el proceso.

Los recursos de revisión siguen una estructura básica similar a las sentencias judiciales que al final terminan contemplando los tres aspectos antes mencionados. Un recurso de revisión se divide en tres partes principales: los antecedentes, los considerandos y los artículos resolutivos (Cuadro 26).

²¹⁹ Moreno Luzón, María D., *et. al.*, “La generación del conocimiento en la organización: Propuesta de un modelo integrador de los distintos niveles ontológicos de aprendizaje”, *Cuadernos de Trabajo*, Universidad de Valencia, No. 126, pp. 1-27, 2001.

²²⁰ La muestra consta de 390 recursos de revisión que fueron determinados de acuerdo a criterios de normalidad y de un universo determinado. Los criterios específicos se pueden consultar en el Anexo.

Cuadro 26. Significado de las partes de un recurso de revisión.

Partes integrantes de los recursos de revisión	Referente a:
Antecedentes/Resultandos	Apartado de cualquier ordenamiento jurídico de carácter procesal en el derecho procesal en donde se vierten los hechos que dan origen a la demanda (en este caso, recurso de revisión) en contra de alguien y el motivo de la misma. Asimismo, se especifican las partes en litigio y el/la responsable de que dicho proceso legal se haya iniciado. Generalmente se encuentra como “antecedentes”, pero algunos recursos y redactores de estos documentos suelen considerar las causas de los hechos que han dado resultado a la demanda como “resultandos”
Considerandos	Parte del cuerpo documental legal que contiene los alegatos y argumentos de las partes, los fundamentos del derecho en que se basan las partes, la carga de pruebas que puede presentar tanto la parte demandada como la demandante con el fin de que el caso se dirima a su favor y las disposiciones legales que utiliza la autoridad para dirimir el conflicto.
Articulado resolutivo	Es la parte final de cualquier sentencia legal que dicta la decisión o fallo de la autoridad en favor o contra de alguna de las partes. Por lo general, es expresado en artículos específicos y claros que piden la ejecución de la decisión de manera inmediata.

Fuente: Elaboración propia

Estos tres apartados²²¹ son los que contiene cualquier resolución de los recursos de revisión del Instituto desde el 2003, su diseño y proceder es muy similar a las sentencias judiciales emitidas por cualquier juez, sala judicial o corte constitucional debido a que la Institución de transparencia en México se diseñó y maneja con facultades y características jurisdiccionales. Dicho diseño fue retomado y reafirmado en la reforma de 2013-2014 cuando se le dio el carácter de autoridad máxima en la materia y por ende, sus decisiones son inatacables. Así, los recursos de revisión están conformados por tres aspectos importantes y por tres partes sustanciales como se puede ver en el Cuadro 27.

²²¹ Extensión otros elementos que también contiene un recurso de revisión y una sentencia judicial como son el nombre de los partes, el nombre del juez o o comisionado que resuelve el caso, el número de expediente, fechas, lugar de resolución, etc, pero para fines de esta investigación solamente se están considerando las partes importantes para hacer un análisis estadístico de ellas y que se piensa tienen un impacto en el proceso de aprendizaje de la institución.

Cuadro 27. Estructura y relación de los recursos de revisión.

Estructura de los recursos de revisión		
<i>Aspectos</i>	<i>Contiene a</i>	<i>Partes</i>
Extensión	Resultandos Considerandos Articulado Resolutivo	Resultandos
Sustanciación	Resultados Considerando	Considerandos
Resolución	Articulado Resolutivo	Articulado Resolutivo

Fuente: Elaboración propia

La extensión de cada recurso puede variar, pero los tres apartados forman parte integral en la extensión del mismo. Mientras que la sustanciación se compone específicamente por el apartado de antecedentes y considerandos, la resolución está conformada únicamente por el articulado resolutivo. Lo que tenemos es que después de 13 años, tanto la extensión, sustanciación y resolución de los recursos de revisión no se han comportado de forma similar ni han generado los resultados en torno a un fin específico como debería ser la transparencia y rendición de cuentas en el país. La variación entre institutos, así como la variación por años ha llevado a considerar que el aprendizaje se puede medir a partir de las resoluciones de estos recursos y desde sus principales áreas.

La forma en que se procede para hacer el análisis del aprendizaje institucional a partir de los recursos de revisión radica en la variación que han tenido a lo largo del tiempo en cada una de las partes y aspectos que los conforman. Debido a que no existe una forma de medir estadísticamente esta variación, se propone la creación de dos indicadores de aprendizaje: el primero de ellos es la relación existente entre sustanciación con la extensión del recurso que mostrará el peso real del proceso de legal conforme a la extensión final del documento resolutivo. Este indicador cobra importancia ya que se puede constatar que la extensión de los recursos de revisión ha variado conforme ha pasado el tiempo y existen casos que van de tres fojas hasta más de 90 o 100 fojas. El indicador sustanciación/extensión no implica que ha mayor sustanciación, mejores índices de transparencia, pero sí implica un apego al debido proceso.

El segundo indicador que se propone y que podría dar mayor claridad sobre el proceso de aprendizaje es la relación que existe entre sustanciación y resolución del recurso que estará arrojando el peso que tiene la resolución de un recurso de acuerdo a los aspectos y hechos

considerados por la autoridad para resolverlo. Esto quiere decir que si al momento de resolver un recurso de revisión por parte de la autoridad (o comisionado) se le dio el peso suficiente a los hechos y pruebas vertidas durante el proceso.

Aunque estos dos indicadores darán una mejor muestra del proceso de aprendizaje institucional, resultan insuficientes al momento de querer tener un panorama completo al respecto. Por ello, se propone un índice de aprendizaje institucional²²² que está conformado y elaborado a partir de los resultados que arrojó la muestra de 390 recursos de revisión²²³ en donde se analizan y toman los números duros de cada una de las partes y se trabajan a escalas de 100 o 1000 dependiente de la extensión final que arroje el índice²²⁴.

Como se mencionaba en el apartado metodológico, para medir o poner en términos entendibles los valores que arroje cada una de los apartados con ambos indicadores y el índice final se propone para esta investigación la medida de Unidades de Aprendizaje (UdA de ahora en adelante) que indicarán de forma precisa el nivel de aprendizaje presentado tanto por el Instituto en general como por los miembros de su máximo órgano decisorio.

Aunque esta variable resultaba importante para la investigación, la omisión de su relación a detalle con la transparencia y rendición de cuentas no se hará de forma explícita por dos razones: en el capítulo 5 se mostrarán los modelos del 5 al 7 que dan cuenta de una baja correlación de variables lo que estadísticamente impide llevar a cabo tal interpretación; a su vez, se omite tal estudio debido a la duplicidad de información que podría darse entre el capítulo 3 y 4. El análisis presentado en el capítulo 5 da cuenta de una relación no observada con anterioridad durante el diseño de la investigación, pero que los modelos correlacionales sí arrojaron: el aprendizaje se relaciona con los comisionados y su perfil, no con los resultados de éstos.

Este capítulo estará guiado por la pregunta ¿cuál ha sido el aprendizaje institucional del órgano garante y de los comisionados del instituto? A lo largo de los diversos apartados que componen al capítulo se estará tratando de dar respuesta a la misma observando tres condiciones fundamentales de la posible incidencia del aprendizaje institucional: al instituto de forma general y sostenida a lo

²²² Este índice deberá leerse de la siguiente forma: valores mayores a cierta cantidad implican un nivel aceptable o deseable de aprendizaje por parte de la institución o de algún comisionado, valores menores o cercanos a cierta cantidad implican un aprendizaje bajo o escaso. Los valores y parámetros estarán determinados en función de la cantidad total resultante ya sea por año, instituto o comisionado.

²²³ Consúltense el apartado metodológico y el Anexo de esta tesis para conocer de qué manera se determinó ese tamaño de muestra, cuál fue el tamaño del universo considerado y cuáles son las características técnicas la muestra.

²²⁴ Cabe señalar que algunos datos están expresados en términos porcentuales según lo amerite el caso como se verá más adelante.

largo de los 13 años de análisis, los ocho institutos conformados durante este periodo de tiempo y a cada uno de los comisionados en sus papel específico de tomadores de decisiones.

El objetivo específico del capítulo es mostrar cuál ha sido el aprendizaje después de 13 años de funcionamiento del Instituto en sus diversos momentos (tipos de Instituto) y en cada uno de sus miembros a partir de la elaboración propia de un índice de aprendizaje institucional.

La estructura principal del capítulo será la siguiente: el primer lugar se tendrá el apartado del aprendizaje como variable independiente de análisis en donde se busca dejar en claro qué se entiende por aprendizaje institucional y cuáles han sido los primeros resultados que se pueden encontrar durante estos 13 años de análisis. En esta primera sección se presentarán los resultados por año de forma agregada tanto del IFAI como del INAI sin hacer distinción alguna considerando ambas denominaciones bajo la característica principal de ser la misma Institución de transparencia que ha existido desde 2003. De igual forma, se analizará el posible efecto aprendizaje en cada sexenio como se hizo en el capítulo anterior; comparando los tres primeros años de cada sexenio (2003-2005, 2007-2009 y 2013-2015) y los tres últimos años de cada sexenio panista (2004-2006 y 2010-2012) con la intención conocer si ante un posible cambio de partido en el gobierno o continuidad de algún partido, el aprendizaje institucional encuentre variaciones significativas o no.

El segundo apartado del capítulo estará conformado por el análisis de los institutos propuestos en el capítulo anterior. A los ocho casos que se presentaron se les aplicará el contraste de sus resultados con el aprendizaje institucional para conocer qué Instituto es hasta ahora el que ha entendido de mejor manera la forma en que debe llevar a cabo sus tareas fundamentales. Es importante señalar que los institutos antes mencionados se conformaron a parir de la salida y entrada de un nuevo integrante en el pleno, esto es, de un nuevo comisionado. Como se vio en los apartados anteriores, este constante cambio de comisionados en la conformación del pleno ha llevado a que el Instituto presente niveles de transparencia y rendición de cuentas muy diversos dependiendo de los perfiles de cada comisionado. En este apartado se pretende mostrar el aprendizaje institucional de cada instituto, pero este mismo apartado servirá como conexión con los resultados del capítulo anterior.

Por último y en tercer lugar se tendrán los resultados del aprendizaje por comisionado. Siguiendo la lógica de la teoría institucional normativa en donde quienes importan al interior de una institución son las personas, es necesario revisar los resultados que han dado los miembros de la institución de transparencia y rendición de cuentas en el país, así como la forma en que han aprendido o no a

realizar sus funciones. Hasta el día de hoy, el Instituto ha contado con 18 comisionados (11 ex comisionados y siete en funciones) a lo largo de su historia, como se verá, los resultados en materia de aprendizaje son diferentes en cada caso y si se busca una trayectoria o relación de aprendizaje lo que tenemos son resultados decrecientes con una curva a la baja.

4.1 El aprendizaje del Instituto durante sus primeros 13 años de vida.

La rutinización de funciones y tareas al interior de una institución, cualquiera que sea, es considerada como una forma de entender mejor la forma en que deben funcionar ya que se cree que si se ha llegado a este grado de trabajo dentro y fuera de la institución es porque se ha aprendido bien. No necesariamente esto es cierto.

Una de las principales demandas al Instituto de transparencia en el país radicaba en el buen desempeño de sus tareas a partir de la profesionalización de sus integrantes. Desde que empezó a operar el IFAI, la integración de su núcleo principal y tomador de decisiones (el Pleno) se ha dado de forma variada a lo largo del tiempo. La incorporación de diversas personas provenientes de ámbitos diferentes como han sido la academia, la sociedad civil, el sector privado o la misma administración pública (local o federal) han llevado a que esta institución se comporte de forma diferente a lo largo del tiempo (Cuadro 28). Además de ello, su nivel de entendimiento y asimilación de sus tareas y funciones se ha visto condicionado a la dinámica interna que desde 2003 se vive en el órgano garante.

Cuadro 28. Comisionados del Instituto, 2003-2015.

Integrantes del Pleno	Empleo anterior	Perfil laboral
María Marván	Consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco	Académico/Público
Alonso Gómez Robledo	Profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM	Académico
Horacio Aguilar Álvarez	Notario Público No. 102 del Estado de México	Académico/Sector Privado
José Octavio López:	Socio fundador de LR&B Consultores S.A. de C.V.	Sociedad Civil/Sector Privado
Juan Pablo Guerrero	Profesor titular e investigador de tiempo completo, CIDE.	Académico
Alonso Lujambio	Consultor de Naciones Unidas en Bagdad, Irak.	Académico/Público
Jacqueline Peschard	Miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales, PNUD.	Académico/Público
Ángel Trinidad Zaldívar	Secretario Ejecutivo del IFAI	Sector Público
Sigrid Artz	Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional	Sector Público

María Elena Pérez-Jaén	Comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)	Sociedad Civil/Sector Público
Gerardo Laveaga	Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales	Sector Público
Ximena Puente de la Mora	Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos del Estado de Colima (INFOCOL)	Académico/Público
Francisco Javier Acuña Llamas	Docente en la UNAM	Académico
Arelí Cano Guadiana	Directora de Transparencia, Servicios y Trámites de la delegación Miguel Hidalgo.	Sector Público
Oscar Mauricio Guerra Ford	Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF)	Sector Público
María Patricia Kurczyn Villalobos	Jefa de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.	Académico
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México.	Sector Público
Joel Salas Suárez	Titular de la unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública.	Sector Público

Fuente: Elaboración propia con datos del INAI

Con el paso de los años, el Instituto ha contado con diversas formas de entender y llevar a cabo sus tareas en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país. Al momento de cumplir con sus tareas, el mismo Instituto ha logrado concretar y materializar un cúmulo de conocimientos desprendidos de su actuar diario. Es ese agregado de conocimientos (que puestos en la práctica) lo que se intenta analizar en esta sección.

4.1.1 Variación anual del aprendizaje

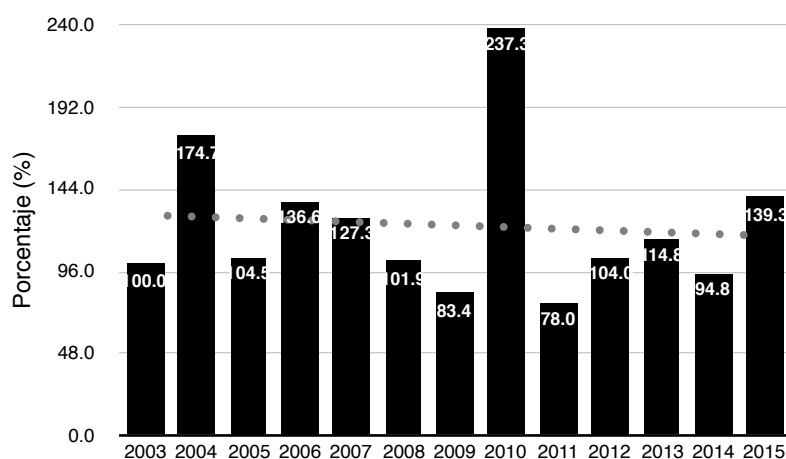
El Instituto de transparencia en el país muestra resultados interesantes cuando se analiza la ejecución de sus resoluciones, es decir, la transparencia y rendición de cuentas que es capaz de promover en el país. La variación (como ya se analizó anteriormente) se da desde el primer año de funciones del Instituto y de ahí en adelante, cada año muestra resultados diversos y no hay una tendencia sostenida hacia la apertura de la información. De la misma forma, al analizarse la manera en que se ha dado el tratamiento a los recursos de revisión lo que tenemos son variaciones en la forma de resolverlos desde la inclusión y precisión que se le da a los antecedentes, lo que el instituto ha podido considerar para llevar a cabo el debido proceso, así como la extensión, claridad y certeza que debe brindar el apartado resolutivo.

Lo primero que se debe dejar en claro es que año con año, y como resultado de la promoción de la transparencia en todo el país y con la reforma al diseño institucional y legal, la tendencia a presentar

mayores apelaciones en contra de una decisión negativa de la autoridad debería ir en crecimiento, así como el entramado documental que el Instituto debería emplear para resolver un caso. La primera condición se corrobora²²⁵ la segunda no por completo y en todos los años. Esto es, la extensión documental debería incrementar año con año superando el 100 % del año anterior. Lo que tenemos es que al finalizar los trabajos del segundo año se puede observar un incremento de 174.7 % en la extensión documental que el pleno del Instituto empleó para resolver los casos que conocieron en ese año. Este crecimiento da una primera señal de un trabajo más elaborado al respecto, es decir, empieza a darse un conocimiento mayor para resolver un caso lo que conlleva a emplear una extensión documental mayor. En términos simples: por cada foja que se empleaba para resolver un caso en 2003, en el 2004 se utilizaba poco menos de dos fojas; por cada diez fojas empleadas en 2003, en 2004 fueron 17, etc. (Gráfico 30).

La tendencia que se esperaría fuese creciente y de forma sostenida en los años posteriores resultó no ser así. A partir del año 2007 empieza a mostrar una baja en la extensión documental del Instituto al grado de que en 2009 se muestran datos de un retroceso en el aprendizaje documental (se empleaban ocho de cada diez fojas que en 2008). Aunque en 2010 ese problema se corrige y llega a superar a cualquier otro año en términos porcentuales, en 2011 la tendencia se muestra errática nuevamente hasta el 2015 que se recupera.

Gráfico 30. Extensión documental por año



Fuente: Elaboración propia

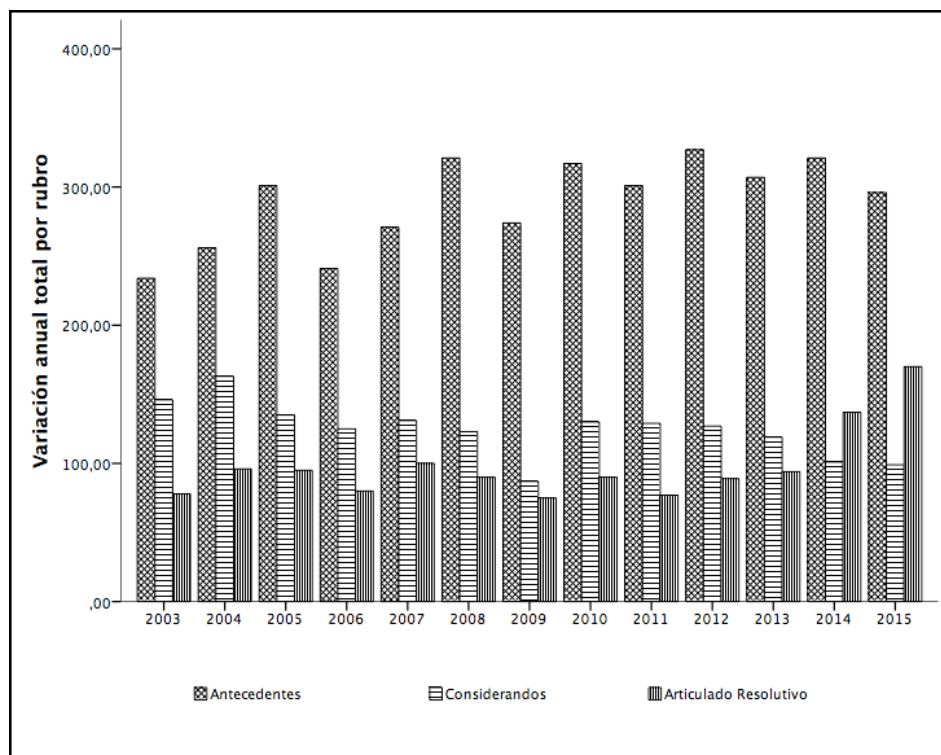
Aunque estos datos no son significativos para afirmar que el Instituto ha mostrado un aprendizaje creciente debido a la extensión de sus resoluciones, es importante señalarlo ya que un recurso

²²⁵ Esta información está disponible en el apartado 5.1 de esta Tesis.

resuelto en una cantidad considerable de fojas resultará más confiable a uno resuelto en dos o tres fojas²²⁶. Este simple hecho se puede prestar a la sospecha de un trabajo bien realizado por la autoridad competente ya sea en el proceso de substanciación del recurso o en la resolución final que pudiese emitir la autoridad.

Lo importante de estos recursos y su resolución tiene que ver con las tres partes integrantes de los mismos y que resultan vitales para darle certeza a las decisiones del órgano garante. La consideración e inclusión de los antecedentes, los considerandos y los resolutivos son lo relevante para este análisis. En términos brutos y empleando los datos de la muestra empleada, el Instituto ha considerado 284 antecedentes en promedio anual al momento de conocer un caso. En 2003 consideró 234 antecedentes y para 2015 conoció 296, siendo 2012 cuando más antecedentes conoció (327) y 2005 cuando menos consideró (201). La tendencia en cuanto a los antecedentes ha variado un poco, pero se ha mantenido estable hasta cierto punto y con ciertas excepciones (Gráfico 31).

Gráfico 31. Evolución anual en el tratamiento de los recursos de revisión



Fuente: Elaboración propia

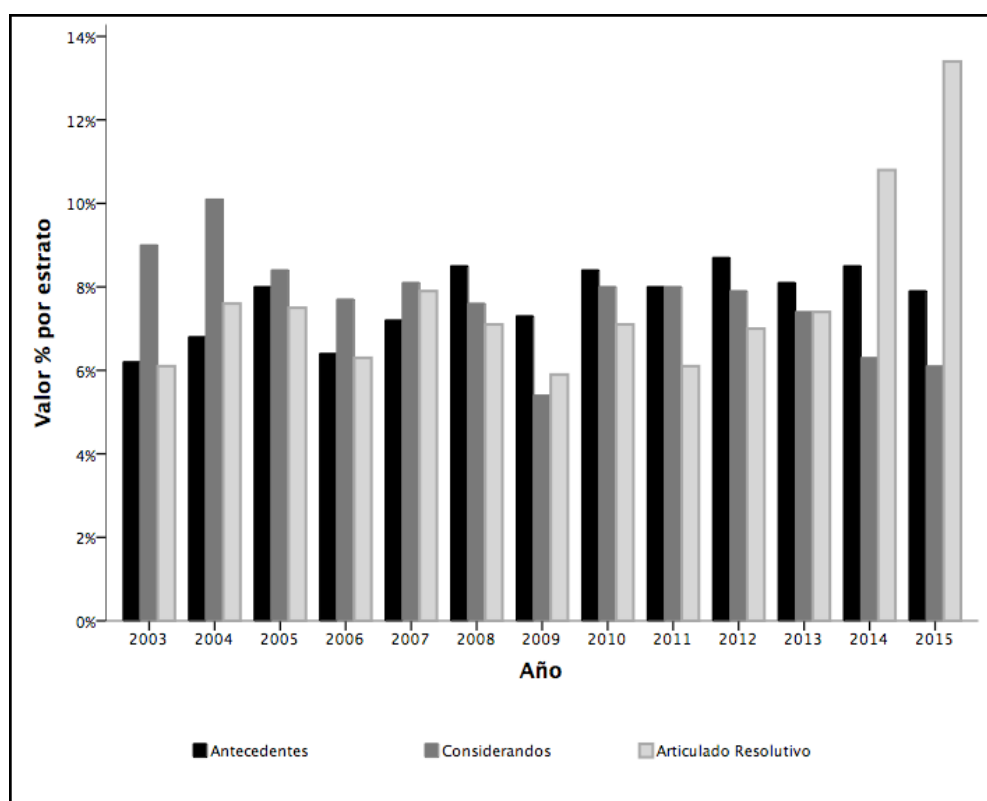
²²⁶ Un ejemplo este tipo de casos según la extensión en que se resuelva un recurso es el recurso con número de expediente 281 del año 2003 que fue resuelto en apenas dos cuartillas con solo cuatro antecedentes, tres considerandos y dos artículos resolutivos. A diferencia del recurso 1478 de 2014 que se desahogó en 132 cuartillas, con 36 antecedentes, cuatro considerandos y 8 artículos resolutivos.

En donde se han visto cambios significativos es en lo relacionado con el aspecto de considerandos y artículos resolutivos (o articulado resolutivo). Uno muestra una tendencia sostenida a la baja y otra una tendencia a la alza.

Para el caso de los considerandos, que es el apartado en donde se vierten las pruebas y testimonios de las partes al momento de resolver un caso, a partir de 2004 se muestra una tendencia a la baja. Mientras que para 2004 se consideraron 163 hechos (pruebas, testimonios, argumentos legales, etc.), para 2009 fueron 87 y para 2015 fueron apenas 99 considerandos.

De la misma forma, al momento de resolver un recurso, el Instituto pasó de emplear 98 artículos por año (ocho al mes aproximadamente) a 170 durante 2015. Su primer año lo inició con 78 artículos en total por año y en adelante tuvo una tendencia creciente al respecto siendo solamente 2009 y 2011 cuando tuvo un retroceso (75 y 77 artículos, respectivamente). Sin embargo, el considerar y emplear un mayor articulado resolutivo ha sido creciente desde 2004 (Gráfico 32).

Gráfico 32. Variación anual del tratamiento de los recursos de revisión



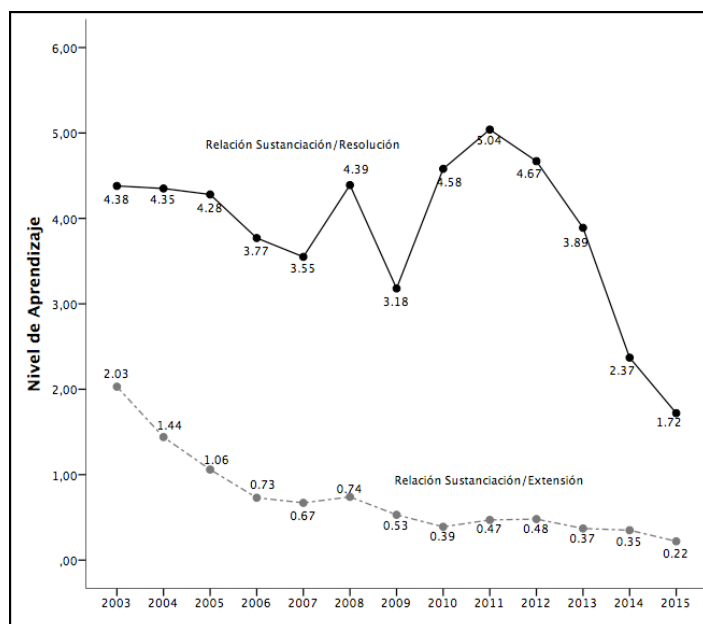
Fuente: Elaboración propia.

Los datos presentados muestran un panorama variado en cuanto al tratamiento de los recursos de revisión al interior del Instituto. Mientras que los antecedentes y articulados resolutivos presentan una variación anual que impide marcar una tendencia positiva o negativa, los considerandos sí presentan una tendencia clara a la baja. Esta situación permite inferir un hecho específico: existe un aprendizaje por parte de la Institución que encuentra sus principales matices en cuanto a la sustanciación y resolución de los recursos.

En el Gráfico 33 se puede observar la variación entre ambos indicadores. La tendencia negativa del primer indicador (sustanciación/extensión) muestra que existe una mayor extensión de los recursos de revisión que han sido resueltos por la autoridad. Este hecho implica que el apego al debido proceso, la recolección de pruebas (en algunos casos, las pruebas de daño), la solicitud de testimonios, la consideración de los hechos, el análisis de cada uno de los argumentos de las partes y demás, se ha contemplado cada vez de mayor manera conforme han pasado los años. Mientras que en el año 2003 (año en que el IFAI empezaba a funcionar desde cero) este indicador le otorga un valor de 2.03 %; conforme ha transcurrido el tiempo, ese valor de 2003 ha ido en decrecimiento hasta llegar a 2015 en donde alcanza apenas un valor de 0.22 %.

En cuanto al indicador sustanciación/resolución del recurso de revisión encontramos una tendencia negativa en general, aunque en años como 2004, 2006, 2008, 2010 y 2011 hay repuntes positivos en este indicador. El hecho de que los niveles hayan bajado quiere decir que se le ha dado el peso suficiente a los hechos y pruebas vertidas durante el proceso y que la resolución final estuvo orientada de forma clara y precisa conforme a todo el proceso de sustanciación. En otras palabras, valores bajos de este indicador dan cuenta de un proceso resolutivo confiable, valores altos de este índice indican problemas al momento de resolver un recurso de revisión que pudo verse afectado por diversas cuestiones como una falta de investigación adecuada por parte de la autoridad, poco conocimiento del entramado legal que llevó a una resolución laxa, nulo involucramiento de las partes durante el proceso de resolución, etc.

Gráfico 33. Indicadores de aprendizaje por año



Fuente: Elaboración propia

Ambos indicadores muestran un panorama de aprendizaje con ciertos matices al momento de resolver las negativas. Los datos de los primeros dos años se entiende que no sean tan alentadores como en otros años ya que eso es normal en una institución que inicia sus trabajos partiendo de cero conocimiento sobre la materia. La construcción del conocimiento específico se dio en los años posteriores y se esperaría que los índices de los años recientes (desde la mitad del periodo de análisis en adelante, 2009-2015) mostrasen en la tendencia una mejor sustanciación del recurso y una resolución adecuada del mismo. Los datos de 2010 y 2011 presentan un problema al momento de resolver que obedece a circunstancias especiales del mismo Instituto que pudo haber estado viviendo en ese momento.

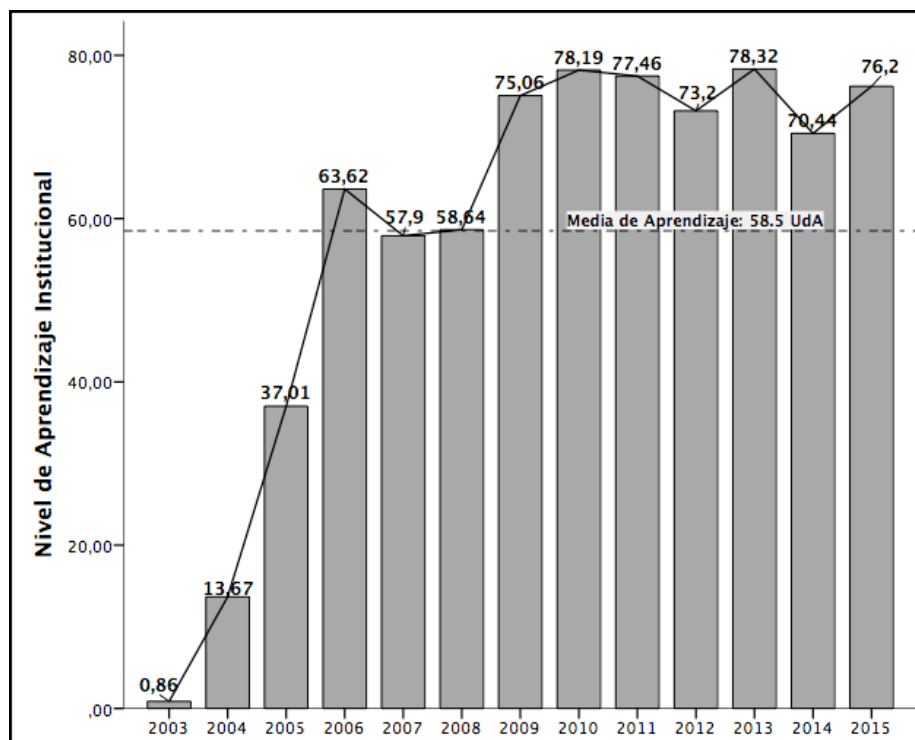
Para conocer de mejor manera cómo se comportó el aprendizaje institucional del IFAI/INAI durante estos 13 años de estudio, los datos del índice de aprendizaje institucional mostrados en la Gráfico 34 dan razón clara de ello.

Este índice muestra una media de aprendizaje institucional de 58.5 unidades de aprendizaje (UdA). Los límites de este índice van de 0 a 100 en donde 0 es un nulo aprendizaje y 100 es un aprendizaje pleno por parte del órgano garante. Así, valores por encima de 58.5 darán cuenta de la existencia de

un aprendizaje creciente, valores por debajo de dicha cifra dan cuenta de un aprendizaje decreciente. Por razones más que lógicas encontramos que el año 2003 es un año de aprendizaje nulo por parte de la institución y su valor máximo muestra esta señal. A partir de 2004 existe una tendencia a la alza en este valor del índice, aunque 2004 sigue estando por debajo del límite central al igual que 2005 (13.6 y 37.01 UdA respectivamente) lo que representa un aprendizaje escaso por parte del instituto.

Será para el año 2006 que encontremos valores por encima de la media (63.62 UdA para 2006), excepto 2007 y 2008 (57.9 y 58.64 unidades, respectivamente), que continuarán con niveles de aprendizaje superiores a las 70 UdA durante 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 (75.06, 78.19, 77.46, 73.2, 78.32, 70.44 y 76.2 UdA, respectivamente). Mientras que 2012 y 2014 presentarán niveles más bajos respecto a la media que los demás años, siguen estando entre 12 y 15 puntos de unidad por encima de la medida de tendencia central. Esto quiere decir que a partir de 2006 y hasta 2015 se ha dado un proceso de aprendizaje en el Instituto de forma sostenida y cada vez más marcado, siendo los años 2010, 2011 y 2013 cuando este aprendizaje se acentuase de sobremanera.

Gráfico 34. Aprendizaje Institucional por año



Fuente: Elaboración propia

La ligera caída en este proceso de aprendizaje en 2012 y 2014 se puede deber a una causa específica, el cambio que hubo de comisionado en 2012 y la transformación del Instituto (junto con la entrada de nuevos comisionados en 2014). La misma justificación se podría sostener para el año 2007 que vemos una caída en este índice, en ese año se dio una reforma constitucional que llevó a modificar el marco legal de acción del Instituto. El hecho de circulación constante de comisionados conlleva a que los trabajos del Instituto se vean afectados y que el proceso de aprendizaje que se ha adquirido deba ser socializado con el nuevo integrante o, como sucedió en 2013, re empezar trabajos con nuevos integrantes en su totalidad.

4.1.2 Variaciones por sexenio

El Instituto ha funcionado (no en su totalidad) durante tres sexenios: de 2002 a 2006 (últimos cuatro años del sexenio del presidente Vicente Fox), de 2006 a 2012 (sexenio de Felipe Calderón) y de 2012 a 2015 (tres primeros años de Enrique Peña Nieto). Hacer el comparativo de forma agregada en cada sexenio resulta imposible debido a que el IFAI/INAI no ha laborado de manera sostenida desde el principio hasta el final de cada uno de ellos, pero se pueden comparar los tres primeros años de cada uno de estos periodos de gobierno y los dos últimos años de los sexenios panistas lo cual permite cruzar datos similares y así ver el comportamiento del Instituto durante cada periodo.

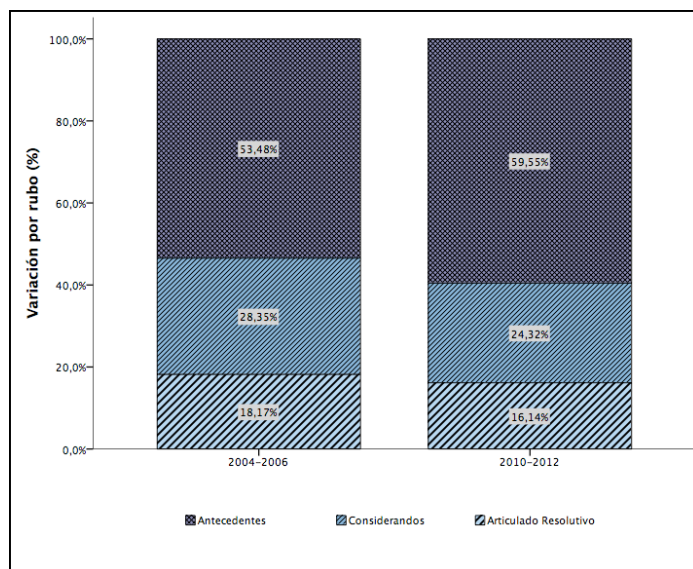
4.1.2.1 El aprendizaje en los tres últimos años de gobierno.

El análisis de los tres últimos años del periodo panista (2004-2006 y 2010-2012) podría mostrar datos interesantes respecto a la forma en que han resuelto en el Instituto. Si aplicamos el criterio e hipótesis que se manejaba en el capítulo anterior al hacer un ejercicio similar, tendríamos como argumento que ante una permanencia del partido en el gobierno, el Instituto tendería a mantener un *status quo* en cuanto a la forma en que han resuelto. Caso contrario sucede si habrá un cambio de partido en el gobierno, entonces el Instituto estaría más orientado hacia una mejor resolución de los recursos y a mostrar un aprendizaje mayor en comparación con años anteriores. La idea de poner a prueba esta hipótesis radica en el hecho de que los miembros que conformaban el pleno del Instituto hasta 2014 eran nombrados por el presidente la república, esto permite inferir que si se mantenía en el gobierno el partido que los nombró, existía una alta posibilidad de que estos continuaran en el cargo, por ende, mantener un *status quo* en cuanto a sus labores era condición importante más no necesaria; mientras que si llegaba un partido diferente al que los nombró, corrían el riesgo de ser

removidos de su posición, por ello es que debían generar resultados positivos en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como un trabajo eficiente y apegado a la legalidad.

El Gráfico 35 da cuenta de una primera variación en cuanto a las partes integrantes de los recursos de revisión resueltos por el pleno. Mientras que en 2004-2006 los antecedentes tenían un peso importante en el proceso de resolución de un recurso (más de la mitad lo que ocupaba este apartado), para 2010-2012 los antecedentes juegan un papel aun mayor y más marcado (ocupan el 59.55 % del total de un recurso). Esto quiere decir que el Instituto de finales del gobierno de Felipe Calderón entendió que debía darle cabida a todos los hechos, alegatos y circunstancias que llevaron al promovente a presentar dicho recursos ante el órgano garante para así tratar de darle una mayor certeza al caso. La baja de 4.03 pp en 2010-2012 con respecto a los considerandos y de 2.03 pp por parte del articulado resolutivo no implican que exista una pérdida de valor real en estas áreas y que eso impacte en la resolución final ya que son valores bajos con respecto a la base que es 2004-2006. Lo que esto quiere decir es que ante el cambio de un partido en el gobierno, el Instituto enfocó sus esfuerzos en una parte importante del proceso de sustanciación, pero no descuido la otra parte de este proceso (los considerandos) ni la resolución final.

Gráfico 35. Tratamiento de los recursos de revisión durante los tres primeros años del sexenio

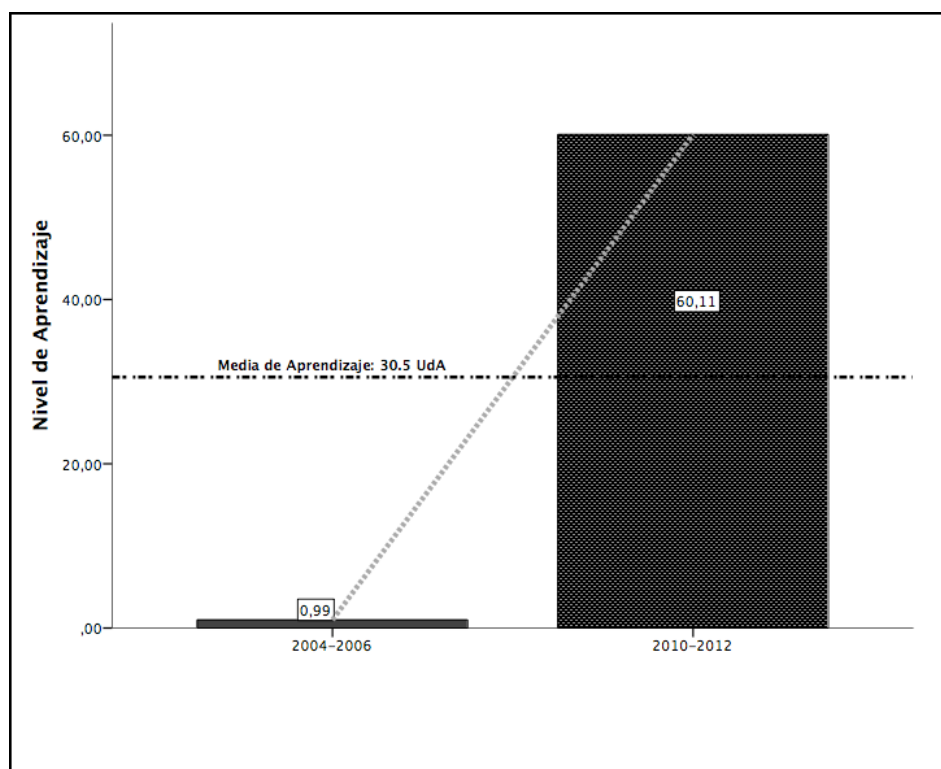


Fuente: Elaboración propia

Si a este Instituto y con estos periodos de contraste se le aplicase el índice de aprendizaje institucional, se puede ver una diferencia marcada entre ambos casos (Gráfico 36). Mientras que la media de aprendizaje para ambos casos es de 30.05 UdA pudiendo alcanzar valores de 0 unidades lo que implicaría un nulo aprendizaje, el instituto durante el periodo 2004 a 2006 muestra un

aprendizaje precario aun y cuando en su estudio se contemplan años de funcionamiento institucional que debían haber repercutido positivamente en su nivel de conocimiento y funcionamiento respecto a la resolución de los recursos de revisión. Sin embargo, los datos muestran una desviación de 29.01 unidades con respecto a la media colocándose este periodo muy por debajo del límite central.

Gráfico 36. Comparativo dos últimos años de los gobiernos panistas (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia del periodo 2004-2006, el Instituto durante el periodo 2010-2012 presenta una diferencia significativa en sus resultados. Su nivel de aprendizaje es del 60.11 UdA lo que implica que tuvo un avance significativo ya que se coloca por debajo de la media con 29.61 unidades y por debajo del límite central en 30.5 UdA. Aunque su valor real de aprendizaje no se ubica cercano al 100 o con cifras por encima de las 70 unidades como se observó líneas arriba que sucedía en algunos años, de forma comparada en estos dos periodos, el Instituto muestra un avance significativo entorno al aprendizaje durante los últimos años del sexenio de Felipe Calderón, lo cual podría suponer que ante el cambio de gobierno en el poder, el Instituto orientó su trabajo hacia una mayor profesionalización y conocimiento de sus tareas para así darle una resolución más orientada a la norma a los recursos que conoció.

Por el contrario, los dos últimos del gobierno del presidente Vicente Fox muestran que el Instituto mantuvo un *status quo* en la forma en que tomó sus decisiones con respecto a las inconformaciones de los particulares por las negativas de la autoridad. La continuidad en el poder pudiese ser que incidiera en que el aprendizaje de este Instituto en ese momento no fuese en crecimiento a pesar de haber vivido una etapa de ensayo.

4.1.2.2 Variación del aprendizaje al inicio del sexenio

Los cambios de un gobierno a otro muestran una posible influencia sobre el aprendizaje que el Instituto pudo haber adquirido en esos periodos. La imposibilidad (hasta el momento) de conocer si otro cambio en el gobierno impactará de forma positiva o negativa al Instituto impide hacer una generalización al respecto. Se puede analizar al IFAI/INAI durante los tres sexenios que ha existido hasta ahora, pero utilizando periodos concretos y similares como puede ser su funcionamiento al inicio de cada sexenio. Haciendo este corte temporal tenemos tres periodos plenamente identificados: 2003-2005²²⁷, 2007-2009 y 2013-2015.

Contrario a lo que se pretendía demostrar con los cortes temporales anteriores, para este caso no se pretende poner a prueba si el cambio de gobierno es capaz de incidir en el aprendizaje o no. Lo que aquí se podría comprobar es en qué sexenio el instituto ha resultado tener un mayor aprendizaje y durante qué sexenio no lo ha logrado. Esto considerando la primera mitad del gobierno en turno que tiende a ser la que mayor atención tiene debido a los resultados que se espera que dé en sus primeros años de gestión. De la misma manera, el Instituto debería captar una atención similar debido a que el gobierno federal resulta ser el sujeto obligado por excelencia tanto de la ley como de la Institución de transparencia.

El primer dato que podemos analizar es el referente al tratamiento que se le dio a los recursos de revisión en cada periodo (Gráfico 37). La variación que tenemos de los tres rubros no resulta significa ni muestra diferencias amplias entre cada uno de ellos (los antecedentes, los considerandos y los resolutivos).

El caso de los antecedentes presenta valores similares entre 2003-2005, 2007-2009 y 2013-2015 (51.7 %, 58.8 % y 56.2 %, respectivamente). Si consideramos que la media para este rubro es de 55.56 %, el primer periodo apenas se desvía en 3.8 pp por debajo, el segundo periodo tiene una

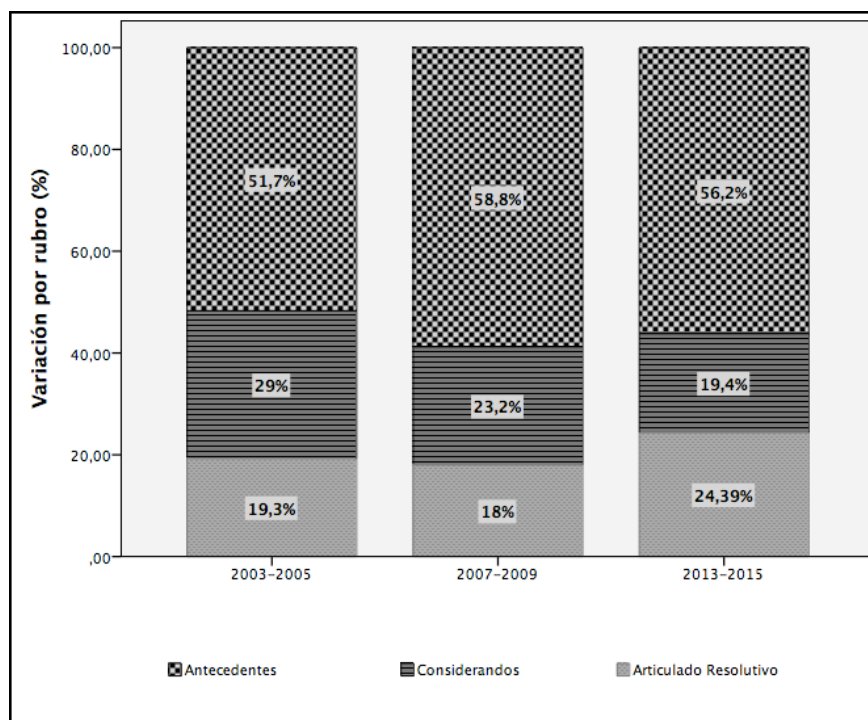
²²⁷ Aunque el sexenio de Vicente Fox empieza en diciembre de 2000, se utiliza este corte temporal debido a que el IFAI inició labores en 2003, por ello es que este año sería considerado el primero del sexenio.

desviación de poco más de 3 pp por encima y el tercer periodo presenta una desviación de 0.64 pp. Esto implica un comportamiento similar en los tres casos. Sin embargo, el que en los tres periodos los valores estén por encima de los 50 pp muestra que el Instituto al inicio de cada sexenio tendió a darle un peso muy amplio a los antecedentes por encima de los otros dos apartados, siendo el periodo 2007-2009 (durante la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón) cuando el IFAI de ese momento le dio un peso de casi el 60 % a los antecedentes por encima de la carga normativa, probatoria y resolutive de los recursos de revisión.

El caso de los considerandos tiene un comportamiento similar a los antecedentes. Durante el primer periodo se presentó un 29 %, para el segundo periodo un 23.2 % y para el tercer periodo un 19.40 %, teniendo como media un 23.86 % para los tres periodos. Esto implica una desviación por encima de 5.15 pp durante 2003-2005, de 0.66 pp por debajo de la media para el periodo 2007-2009 y de 4.46 pp para el periodo de 2013-2015. Desviaciones amplias respecto de la media implican problemas que deben analizarse con detalle, ese es el caso del ahora INAI que desde 2014 se encuentra operando, pero que el periodo 2013-2015 contempla un año de trabajo del IFAI. El que los considerandos durante ese periodo se encuentren con una carga baja con respecto a los otros dos periodos se puede traducir en un problema al momento de resolver en donde podrían existir problemas procedimentales y normativos, derivando en dudas sobre la capacidad para conocer y resolver un caso por parte de la autoridad. Por el contrario, el peso que se le da a las partes (el aporte de pruebas y la carga testimonial) la argumentación legal y demás durante el periodo 2003-2005 y durante 2007-2009 implican que el Instituto realizó un trabajo modernamente estable capaz de generar pocas críticas a su desempeño.

El rubro del articulado resolutive también comparte similitudes con los otros dos. Durante el periodo 2003-2005 se tiene que el 19.3 % era dedicado a este apartado, para el 2007-2009 lo fue el 18 % y para el 2013-2015 fue un 24.39 %. Su media fue de 20.56 % lo que genera desviaciones de 1.26 pp por abajo, 2.56 pp por abajo y de 3.83 pp por encima, respectivamente. Las desviaciones de la media no indican problemas en este aspecto, todas rondan alrededor de la media en uno o cuatro pp, lo que es destacable es que durante el periodo 2013-2015 se le dio un peso mayor al aspecto de dejar en claro la decisión de la Institución, así como en especificar su ejecución de manera precisa a diferencia de los otros dos periodos.

Gráfico 37. Tratamiento de los recursos de revisión durante los tres procees años del sexenio



Fuente: Elaboración propia

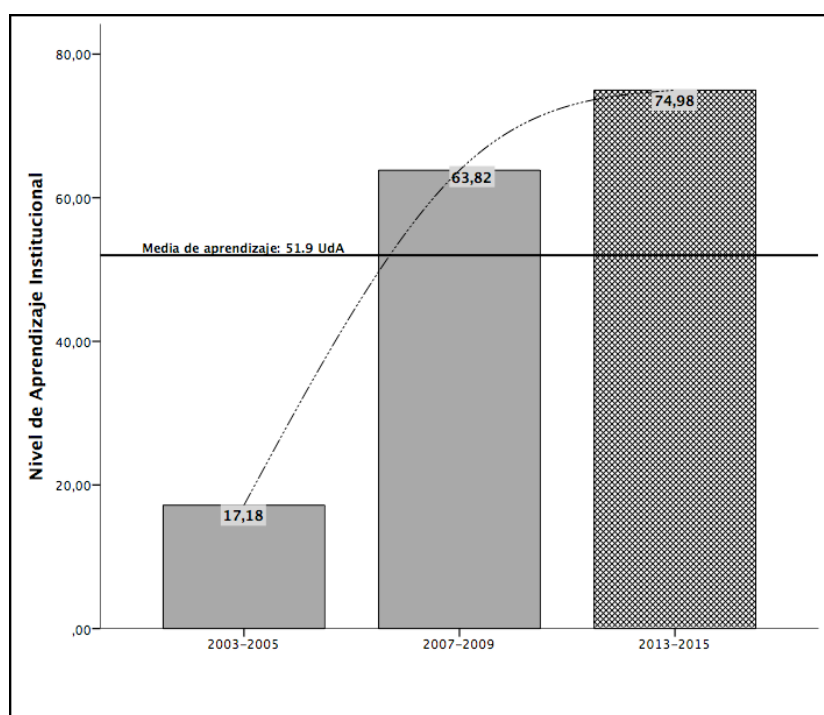
Lo que estos datos dan cuenta es que el IFAI durante el periodo 2003-2005 y 2007-2009 presentó una mayor propensión a resolver un caso basándose de sobremanera en los antecedentes y en los considerandos que conformaban el 80 % o más del 80 % de los recursos. El Instituto a partir de 2013 no ha dejado de darle un peso importante a los antecedentes y considerandos, pero ha disminuido esa tendencia y casi una cuarta parte de os recursos está orientada a la claridad y especificidad del articulado resolutivo, es decir, a que la respuesta y resolución de la autoridad sea tan clara como pueda ser posible, pero sin descuidar los hechos y el aporte de pruebas para resolver el caso.

Así, el aprendizaje del Instituto durante estos tres periodos (Gráfico 46) muestra una tendencia interesante y ya vista en el análisis anual. Los valores pueden ir de 0 a 100 UdA siendo 0 el valor de un aprendizaje nulo y 100 un aprendizaje pleno. La media de los tres periodos es de 51.9 UdA. El primer periodo presenta un aprendizaje escaso (17.18 UdA) el cual es razonablemente entendible debido a que es el periodo en que inicia labores la institución, sin embargo, se contempla en este periodo dos años posteriores al año de arranque que deberían disminuir estos niveles a cifras más cercanas a la media o al límite central, situación que no ocurre.

Durante el periodo 2007-2009 se presenta un nivel de 63.82 UdA quedando en 11.92 unidades por encima de la media. Aquí se puede observar que el Instituto presenta niveles de aprendizaje tendientes a la mejora del mismo. Aunque su cercanía con la media también implican que no avanzó de forma óptima en este proceso.

Caso contrario sucede en el periodo 2013-2015 que presenta un nivel de aprendizaje de 74.98 UdA desviándose de la media en 23.08 unidades lo que implica un aprendizaje mayor a diferencia con los otros dos periodos. Inclusive, en el Gráfico 38 se puede observar claramente la curva de aprendizaje a la alza de periodo a periodo estableciendo así que Instituto ha mejorado sus niveles de aprendizaje conforme ha transcurrido el tiempo.

Gráfico 38. Comparativo tres primeros años de cada sexenio



Fuente: Elaboración propia

Si bien, se ha dado un aprendizaje sostenido en el tiempo durante estos tres periodos de análisis de principios de sexenio y también en dos periodos al final de cada sexenio, las diferencias que se tienen conforme a proceso y resolutorio de los casos es donde se debe poner especial atención ya que las variaciones en estos rubros no se deben a una institución abstracta y que deba ser considerada como única e uniforme. Los resultados que se han dado se pueden deber a los diversos momentos que ha vivido la institución ante la entrada y salida de sus miembros, como al trabajo personal de cada uno de ellos.

4.2 Variación en el aprendizaje por tipo de Instituto

Así como se presentaban variaciones en el nivel de apertura o cierre de información en el Instituto de transparencia federal o nacional, de igual forma existen variaciones en la forma de resolver los recursos de revisión y en el aprendizaje que se ha tenido. Los datos del análisis anual ya mostraban una tendencia en ciertos aspectos tanto de los indicadores como en el índice creados, así como también se presentó información con ciertos problemas para ser interpretada debido a que se trataba de periodos específicos y a que al Instituto se le estudió como una unidad absoluta e indivisible siendo que durante 13 años ha tenido transformaciones constantes.

El apartado 3.2 del Capítulo 3 dio cuenta de los momentos que el Instituto ha vivido y que han generado la conformación de ocho institutos diferentes a raíz de la rotación constante en el pleno de los comisionados que han entrado y salido (por renunciaciones, culminación del cargo o remoción del mismo) desde el año 2005. En total, han sido 18 los comisionados que han conformado al Instituto durante 13 años de vida. Se argumentó que a la designación de un comisionado nuevo y con él la instauración de un pleno nuevo traía como consecuencia un impacto en los resultados en materia de transparencia y rendición de cuentas que el Instituto podía generar. Esta afirmación se corroboró en el capítulo anterior y se demostró que entre cada uno de estos ocho institutos existen niveles de transparencia y rendición de cuentas diferentes debido a esta conformación del pleno.

De la misma forma, el tratamiento que se le ha dado a los recursos de revisión durante cada uno de los ocho institutos existentes ha variado notablemente dejando ver diferencias claras en la forma en que los comisionados de cada instituto han decidido resolver los casos que les ha tocado conocer. El Gráfico 39 muestra de forma detallada la evolución y el retroceso que se ha vivido en cada instituto, desde el primero que surge en 2003 y culmina en 2005 hasta el último que se configura en 2014 y sigue funcionando hoy en día.

El primer dato que podemos observar es la relevancia que los antecedentes y el articulado resolutivo han tomado en los últimos años por encima de los considerandos. Los datos por rubro nos indican que en relación a los antecedentes, solo tres institutos se desvían de la media (56.44 %) por encima o debajo en más de 6 pp como lo fue el Instituto 1, el Instituto 2 y el Instituto 4 (50.8 %, 50.4 % y 62.8 %, respectivamente). El resto de los institutos se encuentran rondando la media entre 0.6 y 3.2 pp con lo que se presenta una similitud en la consideración de este apartado al momento de resolver un caso. Aunque los institutos 1, 2 y 4 tienen valores un poco mayores que los demás institutos, al

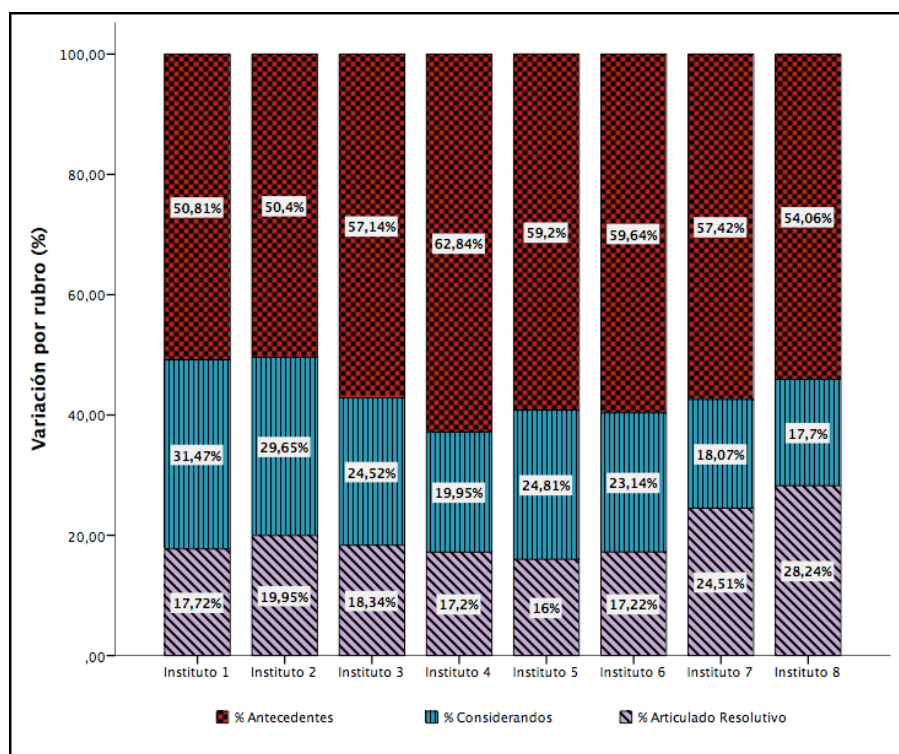
final la variación de 0.6 a 6 pp no resulta significativa para poder llevar a cabo inferencias causales respecto a si un instituto privilegió de forma tajante este rubro por encima de otro. En realidad, los datos muestran que existió una tendencia a privilegiar en más de un 50 % los antecedentes sobre los considerandos o el articulado resolutivo siendo los institutos 4, 5 y 6 quienes le dieron un peso de casi o poco más de un 60 %.

En el caso de los considerandos, podemos notar una pérdida sustancial en el peso que este apartado pudiese tener para cada uno de los institutos durante estos 13 años. Mientras que el primer instituto le daba una importancia de un 31.47 % a la parte probatoria y argumentativa del recurso, a partir del Instituto 3 se muestra una caída sostenida en este aspecto en 7 pp (24.5 %) y en 13.8 pp durante el Instituto 8 (17.7 %). Aunque durante el funcionamiento del Instituto 5 se dio un ligero repunte (24.8 %), los datos del instituto 6 y 7 (23.1 % y 18.07 %, respectivamente) muestran que la tendencia a disminuir este apartado durante el procedimiento de resolución de los casos se logró concretar.

Esta caída en los niveles de tratamiento e incorporación de los considerandos como eje central durante el proceso legal que lleva el Instituto a solicitud de parte, se pueden ver recuperados en el rubro de antecedentes, especialmente el caso del articulado resolutivo muestra una tendencia a la alza a partir del Instituto 6. Como se puede observar, desde el primer instituto hasta el instituto 5 se dio un proceso de jerarquización de las partes del recurso de revisión favoreciendo los apartados de antecedentes y considerandos por encima del articulado resolutivo. Es decir, para los primeros seis institutos la sustanciación de los recursos era más importantes que las resoluciones finales. De esta manera, se le dedicaba a la sustanciación más del 80 % del espacio y en algunos casos, la decisión final apenas y llegaba a tener un 16 % de relevancia (Instituto 5) a la hora de cerrar un caso. Sin embargo, la tendencia a la alza en el apartado resolutivo se dio a partir del Instituto 6 en donde se ganó 1.2 pp con respecto al año anterior, y durante el funcionamiento de los institutos 7 y 8 se dio un incremento en 7 y hasta 11 pp (24.5 % y 28.2 %, respectivamente) con respecto al Instituto 6.

Esto quiere decir que durante los últimos dos institutos se ha dado un proceso de incorporar una base resolutiva más amplia que sea capaz de esclarecer las decisiones del autoridad sin dejar de lado la sustanciación del caso. Y aunque pareciera que esta tendencia a la alza en el rubro del articulado implica una nivelación en cada uno de los rubros, lo cierto es que el único apartado que ha perdido relevancia al momento de resolver cada uno de los recursos han sido los considerandos que han visto una reducción de hasta 13.8 pp durante el funcionamiento de los ocho institutos.

Gráfico 39. Variación en el tratamiento de los recursos de revisión por Instituto



Fuente: Elaboración propia

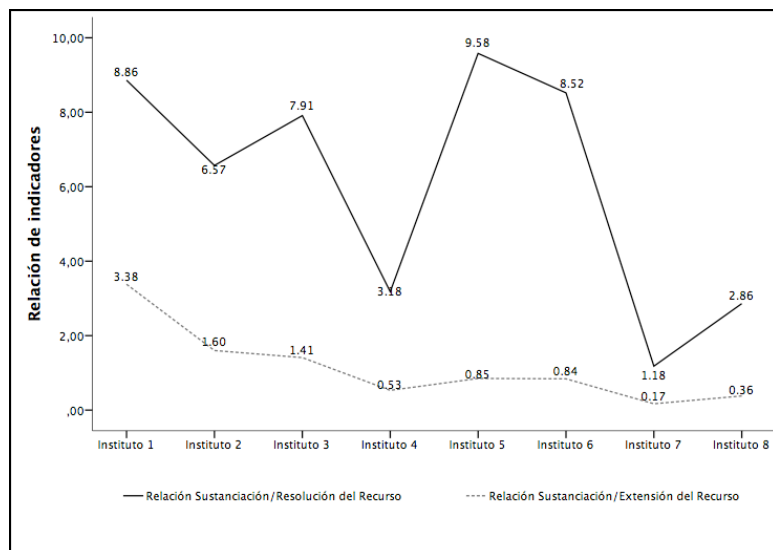
Los datos antes presentados se pueden corroborar cuando se aplican los indicadores de aprendizaje institucional a cada uno de los institutos (Gráfico 40). Lo que tenemos es que en cuanto a la relación sustanciación/resolución del recurso, existe una tendencia negativa en general, pero con repuntes o picos a la alza en ciertos casos. Los valores bajos indican que el proceso de resolución de los recursos se ha dado de forma equilibrada, teniendo una sustanciación adecuada que pudo haber llevado al Instituto a un resultado final que se puede entender como confiable y apegado a los principios de legalidad. Este panorama se dio durante el ejercicio de los instituto 2, 4 y 7 que muestran valores bajos y con inclinaciones hacia una resolución confiable de los recursos.

Por el contrario, los Institutos 1, 3, 5 y 6 muestran valores altos y en algunos casos un repunte después de que su antecesor presentase un panorama diferente. Estos valores altos implican problemas al momento de resolver el recurso y pueden ser desde cuestiones técnicas hasta problema de fondo.

El caso del Instituto 8 es especial ya que presenta un valor bajo, pero un repunte a la alza con respecto al Instituto 7. Se podría argumentar que el Instituto 8 es parte de las configuraciones

institucionales del IFAI/INAI que cuentan con un valor de aprendizaje alto, pero habría que conocer el resto de su trabajo para descubrir si ese valor a la alza se mantiene o baja.

Gráfico 40. Indicadores de aprendizaje por Instituto



Fuente: Elaboración propia

Con relación al segundo indicador (sustanciación/extensión del recurso) tenemos una tendencia a la baja en prácticamente todos los casos. Esto quiere decir que la extensión de los recursos ha tendido a ser mayor en los últimos años (números bajos, mayor extensión) y que esa extensión es debido a la incorporación de mayores elementos de sustanciación de un caso como son tanto los antecedentes y los considerandos que involucran hechos, pruebas, testimonios, investigaciones, etc. Así, mientras que durante el funcionamiento del primer Instituto se daban resoluciones muy cortas sobre un caso (3.38), a partir del Instituto 2 (1.6) esas resoluciones estuvieron sustanciadas de mejor manera y bajo extensiones documentales mayores llegando a valores cercanos al 0 como es el caso del Instituto 7 (0.17) y del Instituto 8 (0.36).

Aunque este par de indicadores por sí solos no dan cuenta de un proceso de aprendizaje pleno, sí permiten ver que durante el funcionamiento de los últimos dos institutos se ha dado un proceso de reconfiguración en la forma en que resuelven orientando sus decisiones hacia lo que podría considerarse una certeza jurídica a partir de una adecuada sustanciación de los casos y de una resolución más amplia.

El aprendizaje institucional muestra dos escenarios claramente definidos: los primeros institutos presentan índices bajos en cuanto a aprendizaje, los últimos institutos muestran una clara tendencia

hacia una mejora institucional (Gráfico 41). Esto puede deberse a dos condiciones: al paso del tiempo como mecanismo de mejora o al cambio de comisionados que ha incidido en que los diversos institutos cuenten con una tendencia a la alza en el perfeccionamiento de la toma de sus decisiones. Inclusive, puede existir una tercera razón que sea una combinación de ambos factores.

Lo primero que podemos encontrar es que el aprendizaje institucional parte de una media de 67.16 UdA, y cuenta con un límite central de 50 unidades siendo que valores por encima de 50 y cercanos a 67.16 estarían mostrando un aprendizaje bueno por parte de estos institutos. Por el contrario, valores por debajo de 50 y cercanos al 0 demostrarían niveles de aprendizaje deficientes.

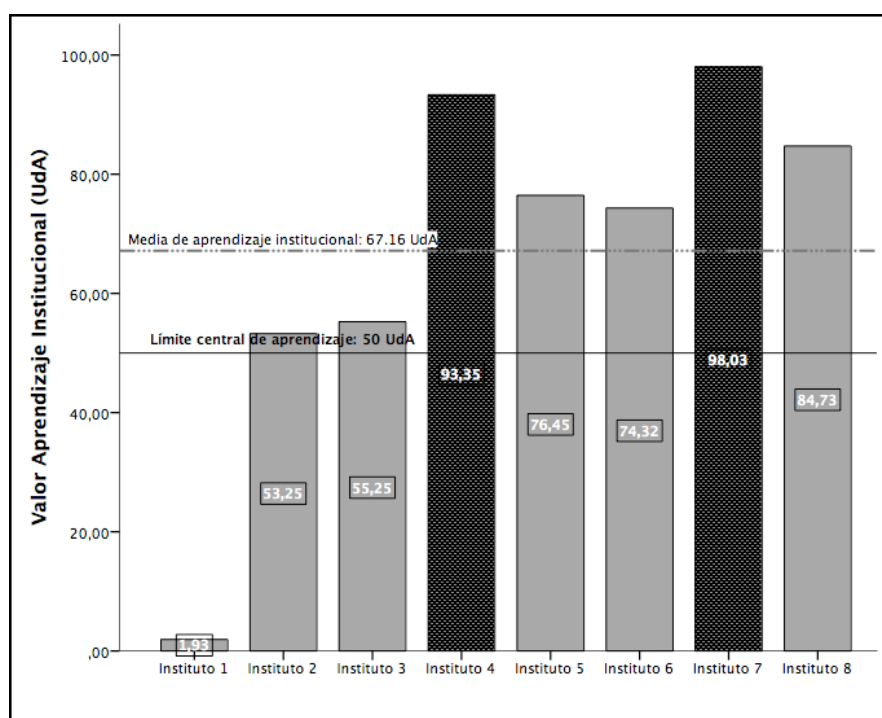
Es así que el primer Instituto es el caso de un aprendizaje en construcción con valores cercanos al límite de nulidad de aprendizaje (1.93 UdA para el Instituto 1). Por el contrario, el Instituto 7 es el que presenta un nivel de aprendizaje mayor que todos los demás institutos y su valor tendiente al 100 da cuenta de un proceso de evolución en la construcción y asimilación del conocimiento referente a sus tareas como no ha tenido ningún otro Instituto hasta ahora (98.03 UdA es el valor del Instituto 8).

A partir del Instituto 2 en adelante, la tendencia hacia un aprendizaje a la alza por cada uno de los nuevos plenos que se configuraban se encuentra fuertemente marcada. Del Instituto 2 al 3 existe una ganancia en este índice de 2 unidades (55.25 y 55.25 UdA, respectivamente), del Instituto 3 al 4 hay una alza de 38.1 unidades (93.35 UdA es el índice del Instituto 4). A pesar de que el Instituto 4 presenta un repunte de 21.20 unidades, si se le compara con el Instituto 3, su pérdida real es de 16.9 unidades (76.45 UdA presentan el Instituto 4).

Los casos de los institutos 4 y 7 (93.35 y 98.03 UdA, respectivamente) deben ser considerados a parte y bajo condiciones especiales. Aun y cuando son dos institutos que presentan los niveles más altos en este índice y eso implicaría un aprendizaje mayor de su parte, es imposible asignarles el mismo valor y magnitud que los demás institutos debido a la duración de cada uno de los plenos de estos institutos. Mientras que en promedio, cada una de estas configuraciones institucionales duró 21 meses en su encomienda, el Instituto 4 sólo funcionó durante 2 meses y 25 días, así como el Instituto 7 que estuvo en funciones 5 meses. Esto quiere decir que la capacidad de su trabajo y el nivel de aprendizaje al respecto que pudieron haber tenido se vuelve difícil de comparar debido a las diferencias temporales que ambos muestran y que terminarían generando un error estadístico (sesgo) que puede incidir en la posible interpretación de los resultados generales sobre este aspecto

específico. Su lectura debería hacerse en el sentido de: una limitante temporal de esta magnitud presenta resultados insuficientes de ser considerados, pero que si estos escasos resultados se potenciaran en la magnitud del promedio general²²⁸, lo que podríamos encontrar es que el Instituto 4 presentaría resultados en su índice de aprendizaje de 93.35 UdA teniendo un aprendizaje a la alza en comparación con los Institutos 2 y 3 que lo precedieron. Mientras que el Instituto 7 tendría resultados en su índice que rondarían las 98 UdA lo que implicaría una alza en su nivel de aprendizaje muy superior a los institutos antecesores y al instituto sucesor. Sin embargo, debido a que este escenario no se dio en la realidad, este ejercicio de inferencia estadística debe ser tomado con cautela en su validez.

Gráfico 41. Aprendizaje por Instituto



Fuente: Elaboración propia

Si se utilizara la media de aprendizaje como límite central para conocer los institutos que han logrado generar un cúmulo mayor de conocimientos al respecto, lo que tendríamos sería un escenario diferente en cuanto a los institutos que no han podido concretar esta tarea. El Instituto 1 sería el que menos aprendizaje presentaría y habría dos institutos más que lo acompañarían en este sentido, el Instituto 2 y el 3. Aunque se podría interpretar que estos dos institutos, a diferencia del

²²⁸ En un caso de proyección estadística esto implicaría que los resultados del Instituto 4 deberían multiplicarse por diez y los resultados del Instituto 7 se multiplicarían por cinco para así alcanzar el promedio general de meses en duración y así hacer comprobables los resultados de estos dos institutos con los otros seis.

primero, presentan un avance tendiente a mejorar sus prácticas aun y cuando sus niveles están por debajo del promedio general (lo que implica un avance insuficiente). De igual forma se podría afirmar que existirían dos institutos que han rebasado la media hacia una mayor profundización de sus prácticas de aprendizaje, pero que sus niveles cercanos al promedio generan ciertas dudas sobre su asimilación y avance deseado como es el caso de los Institutos 5 y 6. Por último, el Instituto 8 se volvería a consolidar como el Instituto que ha logrado generar un aprendizaje mayor a lo largo del tiempo. Los casos de los institutos 4 y 7 se leerían con las mismas reservas interpretativas que se hizo arriba.

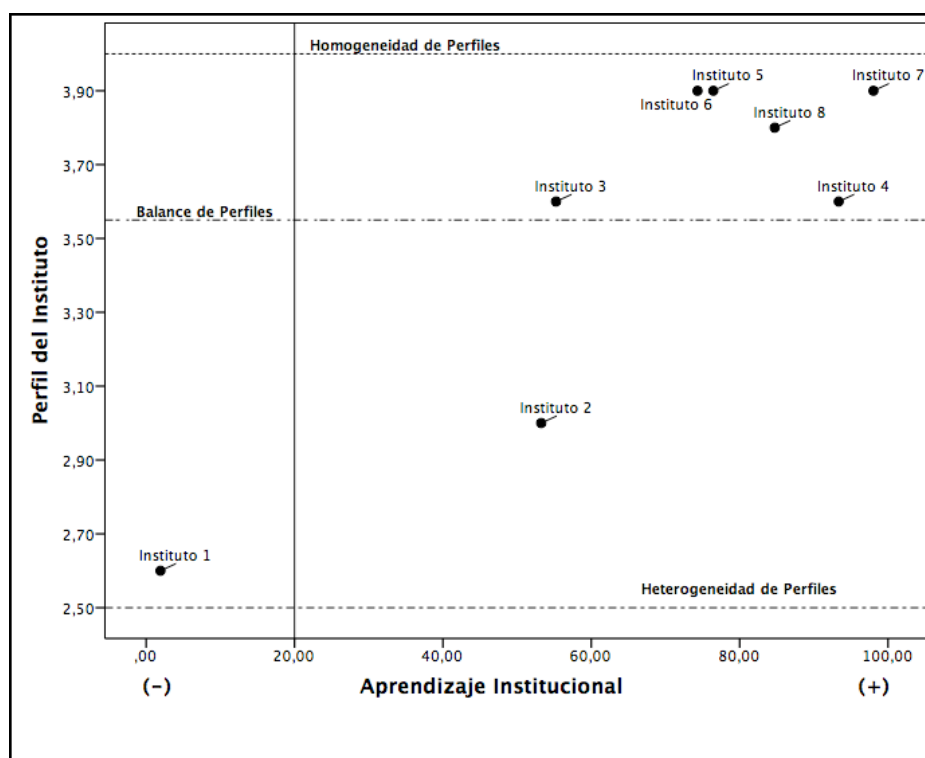
Sin embargo, como también se mostró en el capítulo 3, cada instituto que se configuró fue a partir de personas (comisionados) diferentes que llevaron un perfil laboral único entre ellos, pero que en algunos casos coincidían en las áreas en que se habían desempeñado y en otros casos diferían completamente. La suma de perfiles laborales llevó a que cada Instituto se conformase con un perfil diferente también. Así es como podemos encontrar que existen dos extremos en esta escala de perfiles del Instituto: en un extremo están los que se conformaron a partir de una diversidad amplia generando una heterogeneidad en el pleno del Instituto, y por el otro lado están los que se conformaron con personas bastante similares (y en algunos casos, idénticos) en su trayectoria laboral generando plenos o institutos homogéneos en sus perfiles. En un punto intermedio están los Institutos que se crearon con personas no tendientes hacia los extremos, es decir, existía un balance entre ellos mismos.

Si hacemos un cruce entre estos tipos de perfiles labores de cada instituto con el índice de aprendizaje inverso de cada instituto lo que tenemos son resultados interesantes que permitirían hacer una primera interpretación sobre el actuar general del Instituto y que podría servir como base para una futura investigación cuando existan más plenos conformados. El Gráfico 42 da cuenta de dos escenarios claramente establecidos. Por un lado tenemos que la homogeneidad y la heterogeneidad de perfiles al interior del Instituto tienen cierta incidencia en el aprendizaje que pudiese tener el Instituto durante su actuar: perfiles más heterogéneos tendrán un aprendizaje menor como sucede con el Instituto 1 (aprendizaje de 1.93 UdA y heterogeneidad de 2.60), mientras que perfiles más homogéneos están más propensos a adquirir conocimientos y rápidamente alcanzar valores de aprendizaje mayores como sucede con los Institutos 4, 5, 6, 7 y 8 (niveles de aprendizaje

superiores a las 70 unidades y valores de homogeneidad entre 3.6 y 3.9 lo que implica una cercanía con la homogeneidad)²²⁹.

Por otro lado, existe un segundo escenario fuera de los extremos. Cuando están presentes institutos que se han conformado con perfiles bastante balanceados en sus trayectorias, si bien no existe una tendencia a irse hacia los extremos del índice de aprendizaje, sí presentan una ligera inclinación hacia un aprendizaje mayor a diferencia de los institutos completamente heterogéneos. Los casos de los Institutos 2 y 3 dan cuenta de este escenario. El Instituto 2 tiene un nivel de 53.25 y el Instituto 3 de 55.25, ambos se encuentran cercanos al límite del balance de perfiles siendo el Instituto 3 el que está por encima de él y más tendiente hacia la homogeneidad. De igual forma, el Instituto 4 se encontraría en el mismo escenario del Instituto 7 aunque debido a su problema de duración temporal es difícil hacer la misma precisión que con el caso anterior.

Gráfico 42. Aprendizaje Institucional por Perfil de Instituto



Fuente: Elaboración propia

En resumen, los datos muestran que ante una tendencia hacia la homologación o dispersión de los perfiles laborales al interior del Instituto, el aprendizaje que este pudiese tener se ve afectado notablemente. Los Institutos más heterogéneos tienden a presentar niveles más bajos en su

²²⁹ Aunque la incidencia de los institutos 4 y 7 no implica un problema interpretativo, si se deseara hacer un análisis de los datos y una posible interpretación más fina, se podrían descartar ambos casos. Al final el dejarlos o quitarlos en este apartado no afecta en nada.

aprendizaje a diferencia de los institutos más homogéneos en su conformación que presentan niveles de aprendizaje superior o cercano a lo óptimo. La explicación probable pudiese ser que perfiles diferentes tienden a concretar acuerdos comunes con mayor dificultad, o al menos tardan más tiempo en lograr dichos acuerdos, lo que implica que el conocimiento de sus tareas, de sus funciones y de su actuar se vea retrasado y mermado por esa dificultad que representa el provenir de una área diferente a la del compañero comisionado de al lado. Mientras que aquellas personas que provienen de áreas laborales o sectores similares (sino es que del mismo sector) están más propensos a tomar decisiones comunes con mayor prontitud lo que generaría una producción del conocimiento y una retroalimentación tanto en las funciones como en el actuar de la dependencia mucho más amplio.

Tal vez este punto se vea aclarado si se analizase a cada comisionado integrante del Instituto durante estos 13 años. Su actuar puede ser que tienda a ser diferente, pero el perfil de cada uno de ellos ha sido clave para conocer hasta qué punto un comisionado proveniente de cierto sector puede promover o impedir la transparencia y rendición de cuentas en el país. De la misma manera, puede ser que un comisionado proveniente de cierta área sea capaz de incidir en el aprendizaje o estancamiento del Instituto.

4.3 El efecto aprendizaje en los comisionados.

El análisis de la información a partir de la trayectoria laboral de cada comisionado con la forma en que han tratado los casos durante estos 13 años presenta variaciones importantes en cuanto a quién procuró un mayor apego al proceso formal y en cuanto a quien ha sido el/los comisionado(s) que lograron un avance significativo respecto al aprendizaje que cualquiera de los miembros del Instituto debería tener.

Lo que continuación se presenta son los resultados que cada comisionado arroja sobre ciertos aspectos al momento de resolver un recurso de revisión. La información sobre el resultado de dichos recursos por comisionado ya se presentó en el capítulo anterior, en este apartado se presenta la información sobre el proceso formal de resolución de los recursos. En los siguientes dos sub apartados se verán los datos de cada comisionado sin que se les apliquen los criterios de perfil laboral.

El Gráfico 43 da cuenta en primera instancia de la forma en que los 18 comisionados han resuelto los casos que han conocido. Un primer balance de la información arrojada por la muestra de cada

comisionado nos permite recuperar que existen diferencias significativas y profundamente marcadas en cuanto al trabajo de cada miembro. Existen casos en donde el desempeño se muestra significativamente escaso en comparación con otros que arrojan niveles bastante altos²³⁰. De igual forma, podemos identificar claramente cuáles han sido las áreas y partes que cada comisionado ha privilegiado al momento de conocer y resolver un caso de apelación de negativa por parte de los particulares y cuáles han sido las partes que han decidido dejar de lado en este proceso de resolución.

Si analizamos a detalle a cada comisionado tenemos que hay ocho comisionados que se salen de la media de cada uno de los rubros que debe tener un recurso de revisión y hay diez comisionados que se encuentran por debajo de este promedio. En el caso concreto de la parte de antecedentes (5.56 % es el promedio), tenemos que tanto Sigrid Artz (6.7 %), Alonso Lujambio (7.8%), Alonso Gómez Robledo (7.8 %), María Elena Pérez-Jaén (7.9 %), Jacqueline Peschard (10.1 %), María Marván (10.4 %), Juan Pablo Guerrero Amparán (11.1 %) y Ángel Trinidad (11.5 %) son quienes superan la media por 1.1 pp y hasta por 6 pp; mientras que Horacio Aguilar (5.5 %), María Patricia Kurczyn (3.6 %), José Octavio López (3.2 %), Óscar Guerra Ford (3.2 %), Gerardo Laveaga (2.8 %), Joel Salas Suárez (2.4 %), Francisco Javier Acuña (1.9 %), Areli Cano (1.7 %), Ximena Puente (1.6 %) y Rosendoevgueni Monterrey (0.9 %) se encuentran en niveles bastante bajos con respecto a la media desviándose en 0.06 y hasta en 4.16 pp lo que implica que los valores por debajo del promedio y tendientes al 0 dan cuenta de un problema de poca incorporación y valoración de todo el apartado referente a los antecedentes de los recursos de revisión (apartado fundamental ya que contiene la valoración de hechos y acontecimientos que llevaron a que el promovente solicitase la intervención de la autoridad garante).

En segundo lugar, tenemos que en cuanto al rubro de considerandos, los comisionados se han dividido exactamente a la mitad en cuanto al valor y peso que se le debe dar a este apartado. Existen nueve comisionados (la mitad del total) que presentan niveles por encima de la media (5.56 %) sobre la importancia de los considerandos al momento de emitir un dictamen y someterlo a consideración del pleno. Los comisionados que se encuentran por encima de la media son Horacio Aguilar Álvarez (6.1 %), Alonso Lujambio (6.3 %), Sigrid Artz (6.4 %), María Elena Pérez-Jaén (7.4 %), Jacqueline Peschard (7.9 %), Alonso Gómez Robledo (8 %), Ángel Trinidad (10.8 %), María Marván (13.1 %) y Juan Pablo Guerrero Amparán (14.1 %). Las variaciones oscilan entre 1

²³⁰ Estos mismos datos se pueden contrastar con el nivel de rendición de cuentas que cada comisionado ha logrado y que se presentaron en el apartado 3.2.4 de esta tesis.

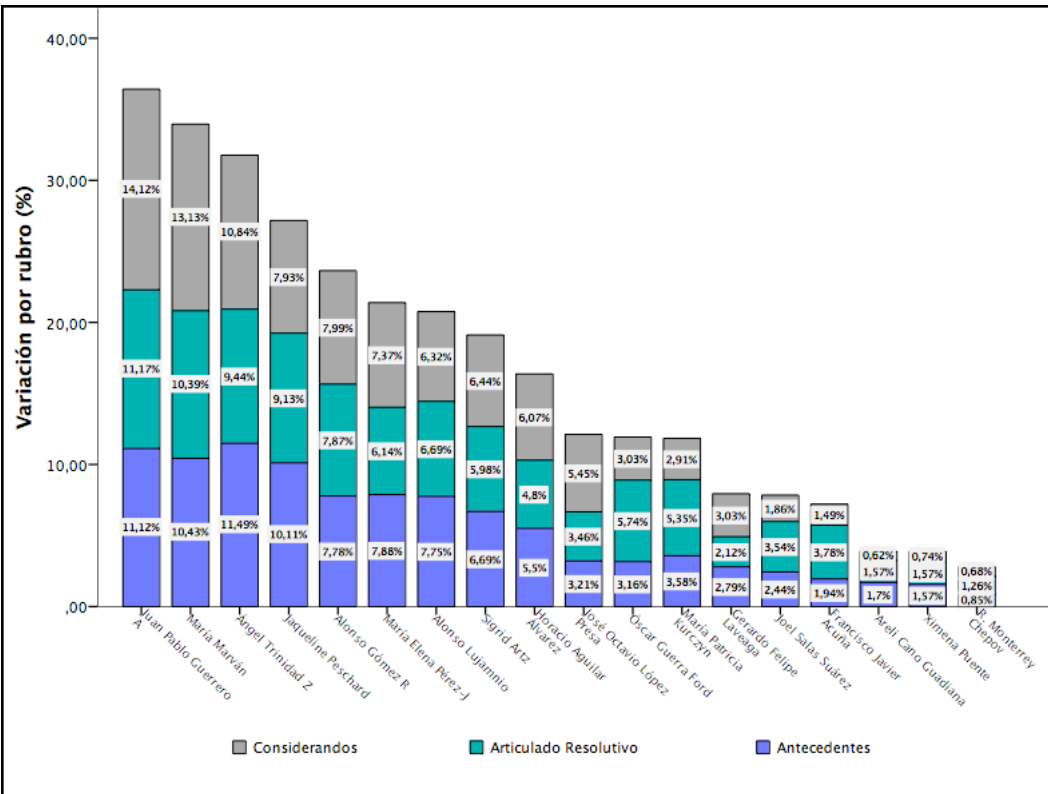
pp hasta 8.54 pp lo que implica que estos nueve comisionados han orientado sus decisiones finales en base a toda la parte legal, probatoria y testimonial que pudiese abonar a la resolución de un caso.

Por el contrario, José Octavio López (5.5 %), Óscar Guerra Ford (3 %), Gerardo Laveaga (3 %), María Patricia Kurczyn (2.9 %), Joel Salas Suárez (1.9 %), Francisco Javier Acuña (1.5 %), Ximena Puente (0.7 %), Rosendoevgueni Monterrey (0.7 %) y Areli Cano (0.6 %) son los comisionados que menos peso le han dado al apartado de considerandos y sus desviaciones se encuentran entre 0.01 pp hasta 5.04 pp. Así, para este rubro tenemos dos polos opuestos, por un lado hay casos en donde existen comisionados como Juan Pablo Guerrero que es quien más peso le dio a los considerandos al momento de resolver un recurso de revisión y por el otro hay comisionados como la comisada presidenta de INAI (Ximena Puente) o Areli Cano (comisionada para el mismo periodo que Ximena Puente, también) que le han dado poco peso a una de las partes fundamentales del proceso de sustanciación.

En cuanto al tercer apartado concerniente a la parte del articulado resolutivo de los recursos de revisión, nuevamente podemos identificar una división igual entre comisionados que le dan un peso fuerte y comisionados que le dan poca importancia a la respuesta final de un caso específico. La media para este rubro es de 5.56 % y los comisionados que se encuentran por encima de ella son Óscar Guerra Ford (5.7 %), Sigrid Artz (6 %), María Elena Pérez-Jaén (6.1 %), Alonso Lujambio (7 %), Alonso Gómez Robledo (7.9 %), Jacqueline Peschard (9.1 %), Ángel Trinidad (9.4 %), María Marván (10.4 %) y Juan Pablo Guerrero Amparán (11.2 %) que cuentan con desviaciones de entre 0.14 pp hasta 5.5 puntos porcentuales.

Por otro lado los comisionados que se encuentran por debajo de este promedio son María Patricia Kurczyn (5.4 %), Horacio Aguilar (4.8 %), Francisco Javier Acuña (3.8 %), Joel Salas Suárez (3.5 %), José Octavio López (3.5 %), Gerardo Laveaga (2.1 %), Areli Cano (1.6 %), Ximena Puente (1.6 %) y Rosendoevgueni Monterrey (1.3 %) y sus desviaciones oscilan entre 0.1 pp hasta 4.26 puntos porcentuales. Para este rubro tenemos nuevamente dos casos de comisionados que le dan o le dieron un alto peso al apartado resolutivo como fue Juan Pablo Guerrero o María Marván, y por el otro existen comisionados que le han dado un peso menor a la resolución de los recursos como sucede con Rosendoevgueni o Ximena Puente.

Gráfico 43. Tratamiento de los recursos de revisión por comisionado



Fuente: Elaboración propia.

Resulta interesante lo que los tres rubros muestran sobre los 18 comisionados. Aquellos que se desvían por encima de la media han sido en su gran mayoría los comisionados que integraron los siete primeros institutos (salvo un par de comisionados que se encuentran con resultados entre grupos diversos). Específicamente, Juan Pablo Guerrero Amparán y María Marván resultan ser los comisionados que mejores niveles presentan en los tres rubros y son, también, dos de los comisionados fundadores del Instituto y que permanecieron en él hasta finalizar su cargo.

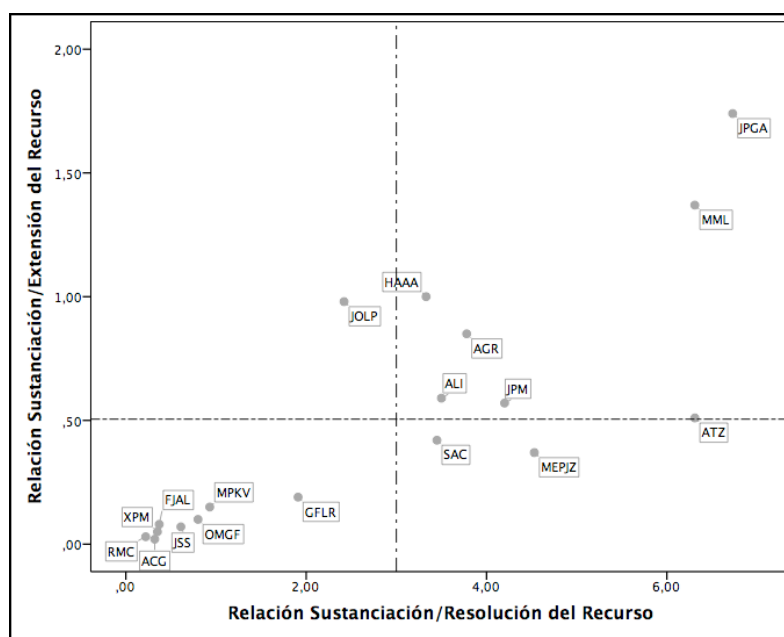
Los comisionados que se encuentran por debajo de la media son los actuales comisionados que conforman lo que hoy conocemos como INAI. Con la excepción de Gerardo Laveaga que fue integrante del Instituto 6 y 7, y que sus bajos resultados lo colocan en este grupo, resulta ser que (con estos datos) el actual Instituto conformado por siete nuevos comisionados está teniendo problemas de sustanciación y resolución de los casos.

Un análisis en conjunto de los indicadores de aprendizaje como son sustanciación/resolución y sustanciación/extensión da cuenta de un escenario más específico aún (Gráfico 44). Existen seis comisionados que se encuentran en el cuadrante óptimo, es decir que hay un equilibrio entre sus

indicadores de resolución y extensión con relación a la sustanciación de sus casos. Esto indica que tanto Juan Pablo Guerrero, María Marván, Horacio Aguilar, Alonso Gómez Alonso Lujambio y Jacqueline Peschard han sido hasta el día de hoy los comisionados que más se han apegado al debido proceso al momento de resolver un caso que han podido conocer. Por el contrario, tenemos ocho comisionados que están estancados en el cuadrante menos deseable y que peores resultados arroja: Gerardo Laveaga, Ximena Puente, Areli Cano, Francisco Javier Acuña, Óscar Guerra Ford, María Patricia Kurczyn, Joel Salas y Rosendoevgueni Monterrey son los comisionados que han presentado problemas en la forma de resolver sus recursos y que su proceso de resolución se podría poner en duda debido a los bajos niveles de incorporación de criterios de antecedentes, considerandos y resolutivos al momento de definir el rumbo del caso.

Los casos de Sigrid Artz, María Elena Pérez-Jaén y Ángel Trinidad se deben interpretar como comisionados que le dieron una fuerte importancia a la resolución final del caso con respecto a la sustanciación en detrimento de la extensión que pudiese tomarles resolver un recurso. De la misma forma, el caso de José Octavio López Presa debe entenderse en términos contrarios a los tres anteriores, él presenta altos niveles en cuanto la extensión y sustanciación lo que indica que optó por resolver un caso sin mirar el límite o extensión que pudiese tomar; pero sus bajos niveles en cuanto a resolución/sustanciación indican que al momento de resolver se pudieron haber cometido errores de carácter procedimental que impactaron en la decisión final.

Gráfico 44. Relación de indicadores de aprendizaje por comisionado



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1 Aprendizaje institucional por comisionado

Los datos de los indicadores presentados muestran las variaciones que existen entre cada uno de los comisionados. Pareciera que existen comisionados que han enfocado su labor al interior del Instituto en ciertos aspectos como los es el peso real de la parte procedimental, algunos otros muestran una fuerte tendencia hacia la parte resolutive y existen otros que le dieron un equilibrio a cada uno de los aspectos tanto del procedimiento como de la pauta formal del recurso legal. Aun y con esos hallazgos, conocer el aprendizaje real de cada comisionado es la parte fundamental de este apartado y de esta última sección del capítulo.

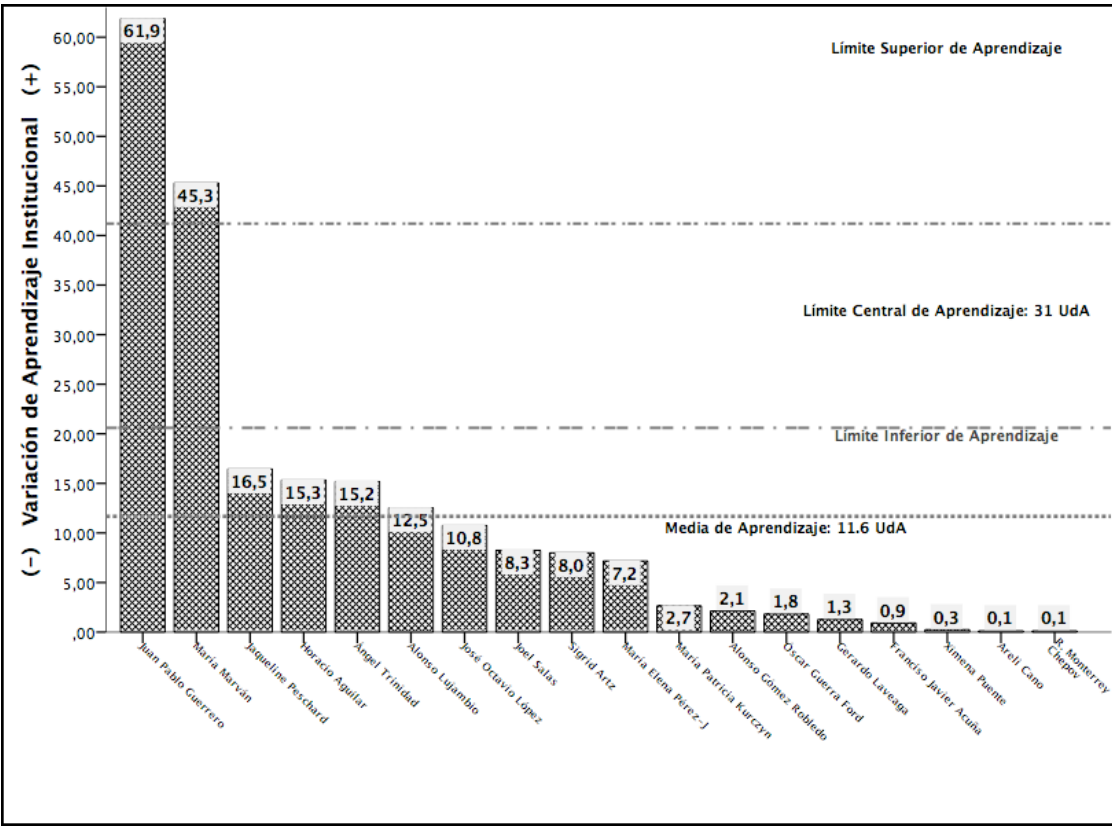
Aplicando el índice creado de aprendizaje institucional lo que tenemos son resultados sumamente interesantes entre cada uno de los comisionados como lo muestra el Gráfico 45. Primeramente habría que resaltar que este índice va de 0 a 100 en donde 0 es un nulo aprendizaje y 100 es el valor máximo que se puede alcanzar por comisionado. El rango central de aprendizaje va de 20.6 a 41.2 UdA que condiciona dos variaciones importantes: valores por debajo de 20.6 UdA indican que un comisionado se encuentra con un aprendizaje precario o en proceso de construcción, pero insuficiente; valores por encima de 41.2 indican que el comisionado en cuestión cuenta con niveles de aprendizaje superiores y tendientes a mejorarlos. Debido a que la media de aprendizaje es de 11.6 UdA y esta se encuentra muy alejada del límite central, se podrían dar dos interpretaciones respecto a los comisionados y su nivel de aprendizaje.

Considerando los límites establecidos para este índice, tenemos dos tipos de comisionados: los que han logrado consolidar un nivel de aprendizaje muy superior al resto de sus compañeros y los que no han podido generar ese nivel de aprendizaje durante el desempeño de sus labores. El primer caso lo representan Juan Pablo Guerrero y María Marván que presentan índices de aprendizaje de 61.9 UdA y 45.3 UdA, respectivamente. Cada uno se aleja del límite central por 20 y 4 puntos lo que implica un proceso de cognición superior a los demás. En ambos casos es destacable que fueron comisionados fundadores del IFAI y se mantuvieron en su cargo hasta que este concluyó.

Los 16 comisionados restantes se encuentran alejados del límite central por entre 5 y 20 pp con valores casi cercanos al 0 absoluto (0.1 UdA) lo que quiere decir que dichos comisionados no han logrado fortalecer el cúmulo de conocimientos sobre sus funciones y labores al interior del Instituto. De esos 16 comisionados con problemas de aprendizaje institucional, tenemos que 11 de ellos tienen valores superiores a la unidad de aprendizaje en donde ocho todos fueron miembros de los

primeros siete institutos (Alonso Gómez, Jacqueline Peschard, Horacio Aguilar, Ángel Trinidad, Alonso Lujambio, José Octavio López, Sigrid Artz y María Elena Pérez-Jaén) y tres son miembros del actual INAI (María Patricia Kuczyn, Joel Salas y Óscar Guerra). Los cuatro restantes, con excepción de Gerardo Laveaga que formo parte del Instituto 6 y 7, pertenecen al instituto 8 y actual INAI, y sus niveles de aprendizaje son inferiores a la unidad. La explicación del bajo índice de los actuales comisionados se podría deber a que están en un proceso de adaptación y reconocimiento de normas, así como en un proceso de reestructuración institucional que podría estar mermando su capacidad decisoria.

Gráfico 45. Índice de Aprendizaje por comisionado



Fuente: Elaboración propia

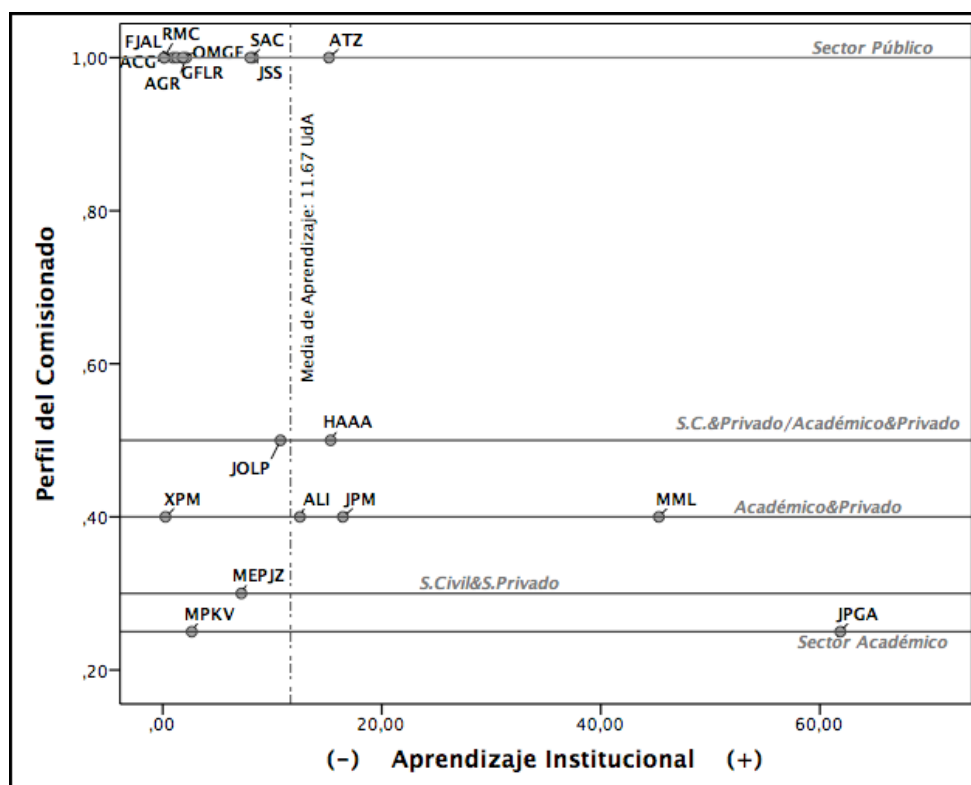
Un dato interesante que se puede analizar es la curva de aprendizaje por comisionado. Resulta ser más que evidente que los primeros comisionados integrantes del Instituto han sido quienes más aprendieron durante su gestión y conforme se han ido dando los cambios y rotación de comisionados, ese aprendizaje tiende a bajar hasta llegar a los niveles que tenemos hoy en día. Es decir, la curva de aprendizaje desde 2003 que entró a funcionar el primer Instituto con Juan Pablo Guerrero y compañía hasta el 2015 que ya funcionaba el actual INAI con Rosendoevgueni y demás comisionados ha ido a la baja y cada vez presentando niveles más bajos por comisionado.

Cuando se toma como referencia el promedio de aprendizaje que es de 11.6 UdA lo que tenemos es un grupo de comisionados con niveles de aprendizaje mayor que con la interpretación anterior. Este grupo estaría conformado por Juan Pablo Guerreño y María Marván que mantienen sus niveles, y se adicionarían, Jacqueline Peschard (16.5 UdA), Horacio Aguilar (15.3 UdA), Ángel Trinidad (615.2 UdA) y Alonso Lujambio (12.5 UdA). El resto de comisionados seguiría permaneciendo con índices de bajo aprendizaje. Así, estaríamos ante un 33.3 % de los comisionados que han logrado niveles de aprendizaje mayores a la media, frente a un 66.6 % de comisionados que muestran resultados precarios con respecto a sus demás compañeros.

La explicación a los bajos niveles de aprendizaje institucional por comisionado en la gran mayoría de los casos se puede dar en los términos del tipo de perfil que cada comisionado tiene. En el Gráfico 46 se puede ver dicha situación. Se puede corroborar que los comisionados que cuentan con niveles de aprendizaje superiores son aquellos que provienen del sector académico (Juan Pablo Guerrero) o que en su perfil cuentan con alguna combinación entre académica, sector público, privado o sociedad civil como es el caso de María Marván, Jacqueline Peschard y Alonso Lujambio (sector académico y público) y Horacio Aguilar (sector privado y sociedad civil). Estos cinco comisionados son los que tienen índices de aprendizaje (con respecto a la media) aceptables y bastante superiores en comparación con los demás.

En el caso de los comisionados que presentan un perfil enteramente del sector público, sus niveles de aprendizaje son los más bajos de todos, tal es el caso de Sigrid Artz, Areli Cano, Gerardo Laveaga, Óscar Guerra Ford, Joel Salas, Francisco Javier Acuña y Rosendoevgueni Monterrey. Sin embargo, los casos de Ángel Trinidad y Alonso Gómez que igual tienen un perfil del sector público, pero que cuentan con índices de aprendizaje iguales o superiores a los de Jacqueline Peschard o Alonso Lujambio, dan cuenta de que con estos datos no se puede hacer una generalización sobre los perfiles del sector público y su incidencia en el aprendizaje. Lo mismo sucede con los casos de Ximena Puente de la Mora, María Elena Pérez-Jaén y José Octavio López que tienen perfiles variados, pero niveles de aprendizaje bajos a diferencia de los primeros perfiles que se analizaron. De igual forma sucede con el caso de María Patricia Kurczyn que es netamente académica (según su perfil laboral) y su nivel de aprendizaje es muy bajo a diferencia de otro académico como lo es Juan Pablo Guerrero.

Gráfico 46. Aprendizaje Institucional por Perfil de Comisionado



Fuente: Elaboración propia

Los resultados de estos 18 casos indican un problema claro: no importan el tipo de normas bajo las que se rijan las personas, así como tampoco si se encuentran bajo una estructura específica que cuenta con criterios claros para su actuar, la forma en que cada uno procederá en la toma de decisiones y en el resultado final de sus acciones serán siempre distintas debido a las diferencias cognitivas de cada uno. En este caso, las diferencias en el tipo de perfil laboral de cada comisionado parecieran ser la causa de incidencia en su aprendizaje. Nuevamente se presentan resultados como los obtenidos en el Capítulo 3, perfiles orientados al sector público (tendían al cierre de la información) están más propensos a presentar niveles de aprendizaje menores; perfiles con inclinaciones al sector privado, a la sociedad civil o la academia, son más susceptibles de presentar niveles de aprendizaje más altos.

Conclusiones del capítulo

A lo largo de este capítulo se intentó presentar una respuesta a la interrogante sobre la forma en que incide el aprendizaje en el desempeño del órgano garante y de los comisionados del Instituto. Como se mostró, existen variaciones entre la forma en que el Instituto ha conocido y resuelto los casos que le competen, así como la forma en que estos casos han sido sustanciados y llevados a buen término. Así como se vieron variaciones anuales a lo largo del periodo establecido, también se pudieron corroborar que existen variaciones por tipos de instituto y por los mismos 18 comisionados que lo han integrado.

A nivel Instituto, lo que tenemos es que el IFAI muestra una alza en sus niveles de aprendizaje a partir del año 2006 y aunque 2007 y 2008 presentan una baja en su índice, el error estadístico permitiría sostener que los valores que apenas rebasan la media en ese par de años se encontrasen en el margen de error y con ello dentro de los mismos parámetros de aprendizaje de los años 2006 y 2009. El nivel de aprendizaje que desde 2009 ha tenido el Instituto se ha logrado sostener en el tiempo hasta el 2015 presentando cada año niveles más elevados (con excepción de 2014 que presentó una ligera baja).

Debe aclararse que el Instituto vivió una reforma constitucional en el año 2007 que podría explicar el que el IFAI mostrase un retroceso en aprendizaje ya que las nuevas disposiciones pudiesen haber llevado a que el trabajo realizado por el interior del órgano se viese afectado por el nuevo entendimiento y adaptación de dichas normas legales²³¹. De igual forma, el Instituto vivió una reforma constitucional en 2014 que transformó por completo sus capacidades técnicas, operativas, normativas, el alcance de sus competencias, su diseño legal y el mismo nombre de la institución lo que pudo haber afectado el desempeño y aprendizaje en dicho año.

El análisis por tipo de instituto lo que presentan es una diferencia clara entre aquellos institutos que han logrado consolidar un nivel de aprendizaje amplio y los que no lo consiguieron. Exceptuando a los Institutos 4 y 7 que por su escasa duración en el tiempo pudiesen afectar la interpretación, y considerando el límite central de aprendizaje establecido, lo que tenemos es que los Institutos 2, 3, 5, 6 y 8 han logrado niveles de aprendizaje sumamente aceptables a diferencia del primer Instituto. Pero, de los cinco institutos con este nivel, el actual Instituto (el INAI) es quien presenta un índice de aprendizaje mayor a todos sus homólogos.

²³¹ En el capítulo 2 se presenta a detalle la reforma de 2007 así como las diversas áreas que se modificaron y las competencias del mismo Instituto.

Los institutos se configuraron de forma precisa al momento de su integración lo que llevó a que se hiciese una valoración específica entre el tipo de instituto y su nivel de aprendizaje. Los datos muestran que ante una tendencia hacia la homologación o dispersión de los perfiles laborales al interior del Instituto, el aprendizaje que este pudiese tener se ve afectado notablemente. Los Institutos más heterogéneos tienden a presentar niveles más bajos en su aprendizaje a diferencia de los institutos más homogéneos en su conformación que presentan niveles de aprendizaje superior o cercano a lo óptimo. La explicación probable pudiese ser que perfiles diferentes tienden a concretar acuerdos comunes con mayor dificultad ya que suelen tardar más tiempo en lograr dichos entendimientos. Esto implica que el conocimiento de sus tareas, de sus funciones y de su actuar se vea retrasado y mermado por esa dificultad que presenta el provenir de áreas diferentes. Mientras que aquellas personas que provienen de áreas laborales o sectores similares (sino es que del mismo sector) están más propensos a tomar decisiones comunes con mayor prontitud lo que generaría una producción del conocimiento y una retroalimentación tanto en las funciones como en ella actuar de la dependencia mucho más amplio.

A pesar de las variaciones que hay en los datos, se puede llegar a una conclusión común. Ya sea que se haga un análisis sostenido en el tiempo de la institución completa o por tipo de instituto, lo que es un hecho es que en los últimos años el Instituto ha logrado aumentar sus niveles de aprendizaje a diferencia de los años anteriores, tanto los datos de 2014 y 2015, así como los datos del Instituto 8 muestran que la actual Institución (el INAI) ha sabido canalizar el cúmulo de conocimientos generados a lo largo del tiempo por el IFAI y se encuentra en posibilidades de lograr un avance mayor en sus objetivos de transparencia y rendición de cuentas a través de la resolución adecuada de sus principal función: resolver las negativas de las autoridades.

Lo que tenemos en el caso de los comisionados es una diferenciación mayor que con los mismos institutos y los años de análisis. En el capítulo 4 se exponía y concluía que el perfil específico de los comisionados sí afectaba e incidía directamente en el resultado final de la toma decisiones del órgano garante en materia de transparencia y rendición de cuentas, es decir, que su perfil laboral estaba orientando estas decisiones.

En este capítulo lo que se encontró fue que los perfiles de los comisionados del Instituto han hecho que sus niveles de aprendizaje se orienten hacia niveles bajos o altos. Si bien, no hay una tendencia marcada debido a que hay casos atípicos de algunos comisionados que impiden hacer una generalización sobre la incidencia de un tipo de perfil con el aprendizaje que pudiese tener un

comisionado, sí se puede sostener que existe una primera evidencia que permite ver una orientación y correlación entre perfil y aprendizaje. Bastará ampliar los sujetos de análisis para poder llegar a una conclusión de mayor alcance, debido a que los sujetos de análisis para esta investigación apenas llegan a 18, los resultados que se presentan deben ser considerados con las reservas que la parcialidad puede dar.

Así, si se hace una comparación entre los niveles de transparencia generados por el Instituto y presentados en el Capítulo 3 y los niveles de aprendizaje lo que tenemos es que el Instituto que se mostró muy reticente a la apertura de información desde 2006 hasta 2012, es el mismo instituto que en ese lapso de tiempo presentó una alza en sus niveles de aprendizaje. De igual forma, los institutos más aperturistas resultan ser los que mayor aprendizaje tienen; mientras que los comisionados más orientados hacia el sector académicos, de la sociedad civil e inclusive del sector privado son los que se encuentran más propensos a tener un aprendizaje superior al promedio durante el desempeño de sus funciones.

De esta forma, y como una posible respuesta a la pregunta que se planteaba al inicio de este capítulo, existen diversos niveles de aprendizaje desde 2003 hasta 2015 en lo que se conoció como IFAI y hoy se conoce como INAI, ya sea que se analice al Instituto, a las diversas configuraciones de su pleno o a los mismos comisionados. Lo que es un hecho es que tanto en los actuales institutos como en años recientes, el aprendizaje se ha logrado incrementar, más no así en los recientes comisionados que conforman el pleno del INAI. Este hecho resulta importante remarcarlo ya que se sigue confirmando que el tipo de perfil de una persona incidirá directamente en los resultados que arroje. Al final, en cualquier institución que se estudie, las personas serán el motor principal que guíen sus decisiones y el estudio de estos actores debe ser el principal objetivo de cualquier investigador.

Capítulo 5. Incidencia de factores en el desempeño del órgano garante mexicano.

Introducción

Las instituciones políticas de cualquier país encuentran supeditado su funcionamiento y la entrega de resultados satisfactorios a factores que obedecen al índole normativo y funcional, a las reglas formales e informales y a factores tanto internos como externos. Cada una de estas dicotomías cuentan con una lógica diferente al momento de estudiar una institución como lo es el órgano garante de transparencia y rendición de cuentas de México. El análisis de los factores normativos y funcionales contempla un estudio tanto de la ley como de la forma de operar de la institución lo que implicaría que puede llegar a ser la norma escrita la que esté haciendo que una institución funcione bien o mal, o puede ser la práctica diaria (circunscrita a un marco normativo o no) lo que esté incidiendo de forma directa; inclusive, pueden llegar a ser las dos las principales causantes²³².

A su vez, pueden presentarse variaciones debido a reglas formales o informales de la instituciones que estén operando de manera permanente. Esto quiere decir que las prácticas llevadas a cabo por la institución están dentro de la ley y del orden establecido o fuera de él²³³. Un ejemplo de ello es la toma constante de atribuciones por encima de la ley buscando un beneficio institucional o particular.

La tercera forma de analizar a una institución política es a partir de los factores internos y externos que inciden tanto en los trabajos y la forma de ver a las instituciones de responsabilidad gubernamental en cualquier país del mundo²³⁴. Este último grupo involucra una gama amplia de reglas formales como informales, así como a los mismos factores normativos y funcionales. Por un lado, los factores internos implican la composición de la institución, el reglamento o cuerpo normativo bajo el que opera, así como las prácticas que lleva a cabo en busca de sus resultados. Estas y otras dimensiones más de la parte interna pueden llevar a que un instituto varíe constantemente. Por el lado de los factores externos están aquellas condiciones que no están vinculadas directamente a la institución o que se salen de su alcance y ante las cuales no tiene margen de maniobra, pero que sí impactan directamente. Ejemplo de estas últimas pueden ser el grado de democracia y el desarrollo de derechos políticos (o de cuarta generación) en cada país.

²³² Torrico, Mario Alejandro, *Factores explicativos y dimensiones de la estabilidad política: un estudio mundial*, FLACSO México, México, Tesis de Doctorado, 2009.

²³³ Cfr: Jütting, Johannes, Denis Drechsler, et. al., *Informal Institutions. How social norms help or hinder development*. OCDE, 2007. Helmke, Gretchen y Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

²³⁴ Flores Julián, Beatriz y César Camisón Zomoza, "La capacidad de absorción de conocimientos: factores determinantes internos y externos", en *Revista Dirección y Organización*, pp.35-50, No. 36, octubre de 2008.

La teoría y estudios realizados establecen que una institución cualquiera que sea y que se encuentre bajo un régimen democrático que goce de buena salud, tendrá resultados satisfactorios y óptimos. Del mismo modo, un desarrollo de derechos políticos y/o de derechos humanos en un país implica un mayor involucramiento hacia las instituciones y un mejor desarrollo de sus tareas por parte de éstas. La hipótesis inversa indicaría que bajos niveles de democracia y bajo desarrollo de derechos en un país conllevan a que una institución tengan un nivel de desempeño bajo y en ciertos casos, quede cuestionado su actuar.

Este quinto capítulo abordará los factores (causas) que pueden llevar a que el órgano garante en México tengan variaciones diversas. Ya se llevó a cabo un análisis de forma desagregada de posibles factores en los capítulos anteriores. Para este capítulo y objetivo de la Tesis, se analizarán los factores internos y externos del Instituto para saber cuáles son los que inciden en su funcionamiento a partir de su grado de relación. La utilización de estos factores por encima de las otras dos dicotomías es que son un grupo más amplio en su concepción de causas y abarca a los otros dos grupos.

La idea central de este capítulo gira en torno a los factores que inciden en el desempeño de la Institución de transparencia, es decir, en su resultado final en torno a la transparencia y rendición de cuentas. Así, la pregunta principal es: ¿qué factores se relacionan y en qué medida con la transparencia y rendición de cuentas que el IFAI/INAI ha tenido durante sus primeros 13 años?

El objetivo de este capítulo es conocer las variables que inciden en el desempeño del Instituto de transparencia mexicano, así como la forma y magnitud de esta relación. Para llevar a cabo dicho objetivo y responder a la misma pregunta de investigación, el presente capítulo se estructura en tres apartados. En el primer apartado se presenta la justificación a la utilización de variables externas e internas, así como una explicación de ellas y qué se estará analizando en cada una. En el segundo y tercer apartado se presentan las diversas pruebas estadísticas que se llevaron a cabo. Se realizaron pruebas que permitieran conocer el grado relacional de las variables dependientes (la transparencia y la rendición de cuentas) con las variables independientes (los factores externos e internos en un primer momento, y el aprendizaje y perfil del Instituto en un segundo momento). Para ello, se presentan siete modelos estadísticos para probar las argumentaciones desarrolladas líneas arriba. Los cuatro primeros tienen que ver con los factores internos y externos que pueden estar incidiendo en la transparencia promovida por el Instituto, así como en la misma rendición de cuentas que este habría generado. Estos modelos son correlaciones bivariadas entre el nivel de transparencia y rendición de cuentas que el Instituto ha logrado en 13 años y los factores internos y externos. El modelo 1 y 2 da cuenta de la relación de estas variables de manera longitudinal, es decir, por año.

Los modelos 3 y 4 se basan en un análisis de la apertura de información y rendición de cuentas bajo cada una de las diversas configuraciones institucionales. Los primeros cuatro modelos corresponden a la segunda parte del capítulo.

Los modelos 5, 6 y 7 presentan una correlación bivariada en torno a los factores internos que se relacionan con la transparencia y rendición de cuentas del máximo órgano garante del país. Para este análisis se presentan como variables internas el nivel de aprendizaje y el perfil del instituto. El modelo 5 muestra esta relación por año y los modelos 6 y 7 la muestran por configuración institucional. Estos últimos tres modelos serán los que correspondan a la tercera parte del capítulo 3.

Así, con la estructura de este capítulo se pretende dejar en claro qué factores o variables son las que se relacionan mayormente con el desempeño de una institución como el órgano garante de transparencia y rendición de cuentas en México, los factores internos o externo. Y de esta relación, específicamente, qué variables son las que están en mayor interacción con los resultados finales que se puedan arrojar.

5.1 Factores relacionados al desempeño el instituto de transparencia y rendición de cuentas: ¿internos o externos?

Una de las formas en que se puede analizar el desempeño de las instituciones políticas en el mundo es través de los factores internos que influyen en su trabajo o los factores externos que lo hacen. Cuando hablamos de las causas ambientales que están condicionando a una institución política se debe ser muy cuidadoso al momento de hacer la selección de las características que posiblemente estén influyendo en estas instituciones. Lo primero que se debe hacer es precisar si estamos hablando de un ambiente externo de tipo democrático o no; y en segundo lugar, si este ambiente permite el libre desarrollo de los derechos humanos de su población. Una institución política que se encuentra bajo estas dos condicionantes puede dar resultados diferentes a una que no lo está²³⁵.

Es por ello que cuando hablamos del nivel de transparencia y rendición de cuentas encontramos que intuitivamente estas dos concepciones están estrechamente relacionadas con la democracia del país en que se estudien. Es imposible hoy en día y después de toda la experiencia internacional que se ha acumulado durante décadas y siglos de diversas formas de gobierno que en los lugares donde no se vive una democracia (como son los regímenes autoritarios o dictatoriales) conocer tales virtudes. Es

²³⁵ Cameron, Maxwell, *Strong Constitutions. Social-Cognitive Origins of separation of powers*, oxford University Press, New York, 2013.

normal que en los autoritarismos y las dictaduras lo que prevalezca sea la opacidad de la información gubernamental, el secretismo y la completa irresponsabilidad del gobierno hacia sus ciudadanos.

Por el contrario, cuando hablamos de una democracia como la que se ha tenido durante las últimas tres décadas a partir de la tercera ola de democratización en el mundo, la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran estrechamente ligadas con la forma de gobierno entendida como el gobierno del pueblo en donde el sufragio libre y secreto lleva a la instauración política de las autoridades y donde éstas deben estar en completa cercanía y respuesta para con sus gobernados. Siguiendo esta línea, la democracia estará obligada a implementar y proveer de herramientas y mecanismos para que el pueblo elector y ciudadano sea capaz de estar constantemente en vigilancia de sus autoridades. Así como Bobbio²³⁶ manejaba que la democracia tiene como condición intrínseca a la transparencia del poder, para autores contemporáneos la democracia está obligada a crear las condiciones necesarias para dar cuenta de esa transparencia del poder²³⁷. En palabras simples y llanas, esto implica crear controles y establecer claramente las atribuciones, alcances y límites de los contrapesos. Considerando que los contrapesos son condición necesaria y fundamental de cualquier régimen político democrático, lo esencial es la creación de controles fuera de los contrapesos tradicionales que sean capaces de generar los niveles de transparencia y rendición de cuentas que una democracia de avanzada necesita, esta es la tarea o función de los órganos garantes que se desempeñan como control real a los poderes tradicionales.

Así, estamos ante un escenario en donde una democracia puede promover positivamente la transparencia y rendición de cuentas en un país. Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de democracia, se estaría hablando de una democracia de nivel alto que se encuentra facultada para realizar dicha tarea. Aplicando esta idea del nivel de democracia de un país al grado de transparencia y rendición de cuentas de un órgano garante como lo es el INAI/IFAI en México, tendríamos que se puede llegar a intuir que el nivel de democracia de dicho país está condicionando el buen desarrollo tanto de la transparencia como de la rendición de cuentas.

De la misma forma, el desarrollo de los derechos humanos en tal sistema político merece atención especial. Habría que precisar primeramente que cuando hablamos de una institución política como lo es el IFAI/INAI no es necesario considerar la gama amplia de derechos humanos que existe ya que no todos son velados o tutelados por esta autoridad, solo aquellos que se refieren a un abanico

²³⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.

²³⁷ Aguilar, Jesús, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, 2006.

de derechos conocidos como políticos o libertades civiles de los cuales el derecho de acceso a la información y la libertad de información son fundamentales.

El acceso a la información forma parte de un conjunto de derechos, libertades y prerrogativas que posibilitan la realización y ejercicio de otros derechos. El acceso a la información se puede considerar un derecho llave por la simple razón que permite un ejercicio mejor y eficaz de garantías y derechos como pueden ser la libre expresión de ideas, el ejercicio del derecho al voto en su modalidad pasiva o activa, la exigencia de derechos sociales, etc.²³⁸ Así, el acceso a la información confiere al ciudadano la capacidad de empoderamiento para hacer exigibles sus principales derechos y garantías fundamentales. En este sentido, podemos sostener que el acceso a la información es capaz de generar escenarios en donde los ciudadanos sean libres y capaces de hacer exigibles un entramado legal de prerrogativas en la medida en que estos se alleguen de información. Pero la exigencia de esta información estaría condicionada a la libertad que exista en tales países como al nivel de expansión de derechos presente en ellos. La existencia de marcos legales amplios o robustos de estas dos características podrían influir en que se dé una mayor transparencia y rendición de cuentas vía el acceso a la información.

Siguiendo esta lógica, el nivel de la democracia y la presencia de derechos políticos y libertades serán dos condiciones ambientales y externas a cualquier institución de transparencia y rendición de cuentas de cualquier país y que podrían estar relacionadas de forma directa o indirecta con los resultados que esa o cualquier otra institución arrojen²³⁹. Para este análisis se presentan estas dos condiciones bajo la denominación de *factores externos*.

Otro tipo de análisis que se puede hacer deviene de la literatura que considera que una institución se puede ver afectada debido a los factores internos. Este aspecto resulta fundamental al momento de considerar condiciones intrínsecas de una institución que establecen el marco común de acción diario de la misma. Entre las diversas posibilidades que existen de factores internos se pueden considerar algunos como son su marco de acción o normativo, es decir las leyes y reglamentos que le dan vida y funcionamiento a la institución; la composición interior de la misma como puede ser la organización interna o los miembros que la conforman; la capacidad que ha tenido para generar conocimientos objetivos y mejorar sus tareas, etc. Para esta investigación se consideran dos aspectos que resultan cruciales y poco estudiados en instituciones de este tipo: por un lado se retoma la conformación interna del Instituto, pero a nivel de toma de decisiones finales, para el caso

²³⁸ Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en S. López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, unam-ifai, 2006, p. 7.

²³⁹ Banisar, D., “Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World”, 2004

del IFAI/INAI estamos hablando de la composición de su pleno y cómo es que el cambio de un miembro en él genera variaciones en su resultado final, específicamente esa conformación se analizará a partir del *perfil del instituto* que se trate; por otro lado se retoma el conjunto de conocimientos que ha generado durante el tiempo de vida que ha tenido, es decir, el *aprendizaje* que se ha logrado y su influencia tanto en la transparencia como en la rendición de cuentas. Si bien, el marco normativo es importante, aquí se deja de lado ya que en el capítulo 2 se hizo un análisis pormenorizado del mismo y retomarlo nos dejaría en un análisis normativo más que funcional de la institución. Ambas variables se condensan en una sola que se ha llamado *factores internos* y que tratarán de dar cuenta de la relación entre ellas con la transparencia y rendición de cuentas de la institución.

Los modelos que se presentan continuación obedecen a estas variables y presentan diferencias en el tratamiento que se explicarán en cada uno de ellos.

5.2 Modelos de relación: ¿qué factores influyen en la transparencia y rendición de cuentas del IFAI/INAI?

Para establecer la relación entre los factores externos e internos (variables independientes) con la transparencia y rendición de cuentas (variables dependientes), se llevaron a cabo dos pruebas de hipótesis a través de pruebas de correlación bivariada en donde los factores externos estarán representados por un índice que se creó a través de dos indicadores que son: el nivel de democracia de un país y los derechos políticos y libertades civiles. Debido a que no existen índices o mediciones de larga data o con un trabajo constante en cuanto a medir la calidad o apoyo a la democracia en el mundo, se utilizó el índice de percepción de la democracia de *Latinobarómetro* ²⁴⁰ que tiene mediciones ininterrumpidas desde 2002 hasta 2015 lo que permite tener un análisis sostenido en el tiempo y bajo las mismas premisas. El índice de *Latinobarómetro* se encuentra en una escala de 0 al 100 en donde 0 representa un apoyo nulo a la democracia y 100 un apoyo total a la misma. Esta escala se puede traducir como: valores de apoyo bajos a la democracia implican niveles bajos de la misma, valores alto de apoyo implican altos niveles de la misma. Los valores que se toman están relacionados con la calidad de las instituciones y los procedimientos electorales, la competencia política a nivel nacional y local, así como los contrapesos reales de poder en el país. En cuanto a la medición de las libertades civiles y los derechos políticos, se consideró el índice de

²⁴⁰ Latinobarómetro, Informe de prensa. Latinobarómetro, 2015. Disponible en línea <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

libertad de *Freedom House* (FH) de 2003 a 2015²⁴¹. Este índice toma valores de 1 a 7 en donde la unidad implica pleno ejercicio de derechos y libertades y los valores en 7 implican un nulo ejercicio de los mismos. Ya que ambos índices se encuentran en escalas diferentes, se procedió a homologarlos en una sola escala para poder fusionarlos en un sólo índice final que terminaría por representar a los factores externos. Lo primero que se hizo fue simplificar los valores de FH en una escala del 1 al 10, después se procedió a invertir los valores donde aquellos cercanos al 1 fuesen los que representaran a un nulo ejercicio de derechos y libertades y los valores cercanos al 7 fuesen los que representaran un pleno ejercicio. A continuación se llevó a cabo una adición de los valores del índice de Latinobarómetro y FH para terminar con un cociente producto de la suma total del valor máximo de ambos índices que servirá como valor final del índice que buscamos. Ejemplo de ello puede ser el año 2003 en donde el valor de FH invertido fue de 5.5, el de Latinobarómetro fue de 6.33: $(5.5+6.33)/17 = 0.70$. Así, el cociente final para 2003 es de 0.70 siendo este el valor que asume el índice de factores externos para el año 2003. La variable oscila entre 0 y 1 en donde 0 implica ausencia total de estos factores y 1 presencia plena.

En el caso de la construcción de la variable de factores internos se realizó a través de las mediciones propias que se explican en el capítulo 4 y 5 de esta Tesis y ello se llevó a cabo a partir de la información propia que el mismo Instituto tiene disponible desde 2003 hasta 2015. Sólo habría que señalar que las variables *aprendizaje y perfil del instituto* se construyeron a partir de criterios retomados de la literatura y ambas variables constituyen una variable general llamada factores internos. El valor de esta variable oscila entre 0 y 1 en donde 0 implica ausencia total de estos factores y 1 presencia plena de ellos.

En cuanto a las variables dependientes que servirán para contrastar a la variables independientes de factores externos e internos, ellas se construyeron a partir de la información oficial del Instituto. Las cifras totales de cada variable representan la información que arrojó una muestra estadística tomada del universo total de recursos de revisión que el IFAI/INAI ha resuelto en 13 años de su actuar.

Así, los resultados que tendremos revelarán el grado de relación entre los factores internos y externos con la transparencia y rendición de cuentas.

5.2.1 Modelos de correlación bivariada por año

Los siguientes modelos muestran resultados del cruce de variables independientes y dependientes, pero bajo los efectos del tratamiento que les da tener una variable de control que sirva como guía

²⁴¹ Freedom House, Freedom in the World, 2017. Disponible en línea <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>

para conocer mejor cómo se comportan los datos cuando se consideran circunstancias especiales. En el caso del modelo 1 y 2 (Cuadro 29) se utiliza como variable de control al tiempo medido en años. Esta variable permite que conozcamos la variación de la información de forma dinámica²⁴².

Cuadro 29. Modelos de correlación bivariada por año para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.

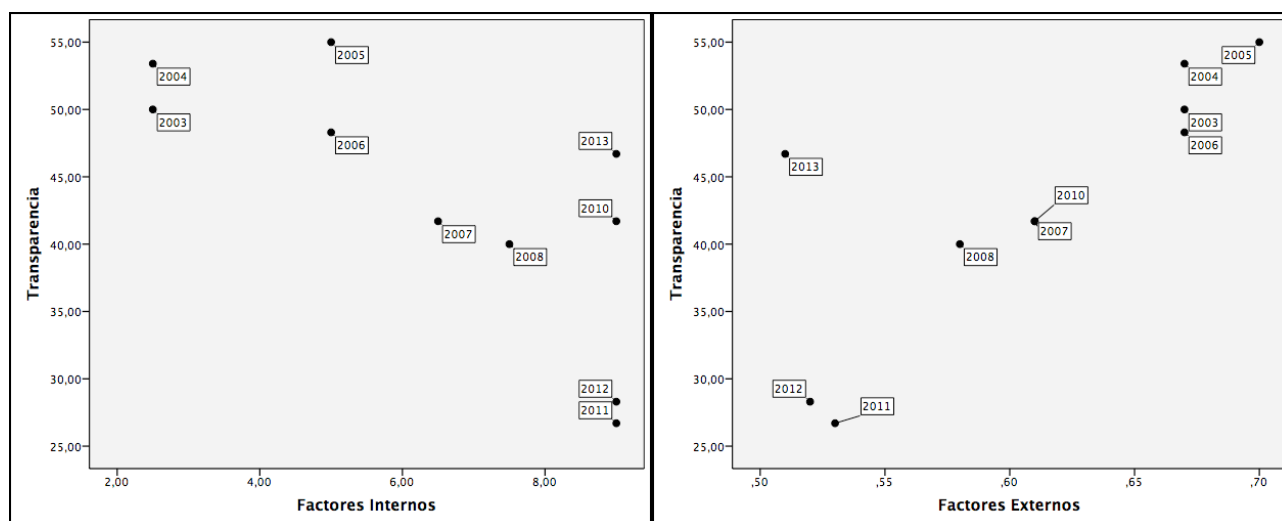
Modelo 1. Correlación para Transparencia			Modelo 2. Correlación para Rendición de cuentas		
Variables independientes			Variables independientes		
Factores Externos	Correlación de Pearson	0.788**	Factores Externos	Correlación de Pearson	0.741*
	Sig. (bilateral)	0.007		Sig. (bilateral)	0.014
	N	10		N	10
Factores Internos	Correlación de Pearson	-0.744*	Factores Internos	Correlación de Pearson	-0.792**
	Sig. (bilateral)	0.014		Sig. (bilateral)	0.006
	N	10		N	10
** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).					
* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).					

Fuente: Elaboración propia

Los resultados arrojados por este modelo indican dos cosas claramente. Como se puede inferir, existe una relación estadísticamente significativa entre las variables dependientes e independientes. En este caso, ambos modelos presentan que tanto la transparencia como la rendición de cuentas logradas por el instituto en el lapso de 13 años se encuentran significativamente influenciadas por factores que pueden provenir de un ambiente externo a él o que son propiciados por factores relacionados con su configuración o quehacer diario. La diferencia que habría entre este tipo de relaciones es el sentido de la misma, si son positivas o negativas.

²⁴² Dussauge, M., “The Neglected Dimension: Bringing Time Back into CrossNational Policy Transfer Studies”, *Policy Studies*, vol. 33, núm. 6, 2012, pp. 567-585.

Gráfico 47. Relación de variables dependientes e independientes por año.

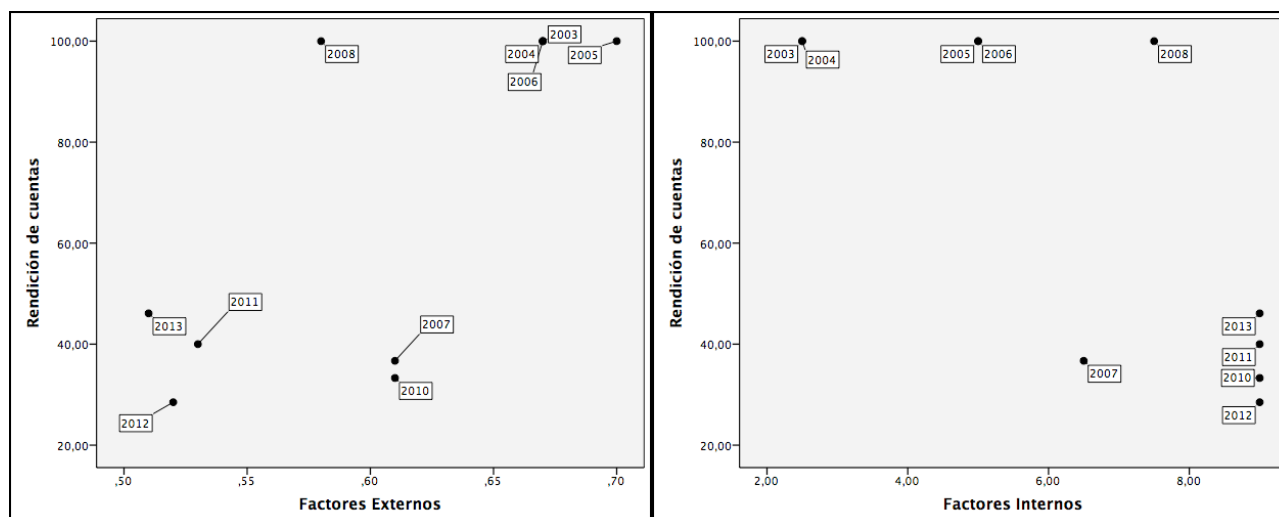


Fuente: Elaboración propia

Podemos observar de forma desagregada que los factores externos en relación con la transparencia de la información, se relaciona de forma significativa en un 78 %, esto podría traducirse como: es probable que una mayor apertura de información (transparencia) se deba en gran medida a cambios o condiciones propias del ambiente político externo al Instituto. Mientras los factores internos tienen una incidencia de -0.744. Esta relación negativa representa una forma inversa de relación: a mayor presencia de condiciones internas, menor transparencia debería presentarse; o viceversa, a menor presencia de condiciones internas, mayor transparencia de la información se estaría gestando debido al funcionamiento del órgano garante (Gráfico 47). Al menos el modelo 1 indica que en un 74 % se presenta esta relación negativa.

La rendición de cuentas encuentra una suerte similar a la transparencia cuando se le relaciona con los factores internos y externos que pueden estar condicionando su funcionamiento. La primera variación que encontramos se da de forma positiva con relación a las condiciones externas que pueden influir en los resultados finales de una óptima rendición de cuentas. Con un índice relacional de 0.741, los factores externos muestran una presencia sumamente marcada en función de lo que se mide como rendición de cuentas del IFAI/INAI. Por su parte, los factores internos tienden a presentar valores negativos en su relación con esta variable y arrojan un valor de -0.792 lo que indica que igualmente están fuertemente vinculados con los resultados del instituto en cuanto la rendición de cuentas.

Gráfico 48. Relación de variables dependientes e independientes por instituto.



Fuente: Elaboración propia

La diferencia entre ambos valores correlacionales que son significativos en diversos grados y niveles, radica en la forma de significancia que adquieren. Al igual que sucedió con la transparencia, los factores internos están mostrando valores negativos y los externos valores positivos (Gráfico 48). Los factores externos estarían relacionados a los resultados de rendición de cuentas en un 74 %, es decir, que a mayor presencia de factores externos, mayor será la rendición de cuentas. Mientras que los factores internos se relacionan en un 79 % de forma negativa, esto es, a mayor presencia de factores internos, menor será la rendición de cuentas.

Los resultados de ambos modelos muestran que existen relaciones significativas entre lo que hemos considerado como factores externos e internos de análisis con el quehacer del Instituto, con su desempeño en transparencia y rendición de cuentas. Ambos grupos de factores se encuentran íntimamente ligados con el desempeño del IFAI/INAI, teniendo como gran diferencia el sentido de su influencia en ambos casos. Sin embargo, las diferencias que también podemos encontrar en ambos casos provienen de la significancia bilateral de cada relación presentada.

Considerando los resultados de la variable *transparencia*, tenemos que la relación con los factores externos es significativa al 0.01 y con los factores internos al 0.05. Esto quiere decir, que la significancia mayor se encuentra en los factores externos en un 99 % de las muestras que se pudiesen presentar, mientras que la significancia para los factores internos se encuentra en un 95 % de las muestras analizadas. Aunque los rangos de significancia están determinados por valores no mayores al 5 % y eso no implica darle mayor valor a unos resultados sobre otros debido a la significancia bilateral que cada uno presenta, la diferencia entre ambas (4 pp) implica un margen de

error que no plantea mayores problemas para aceptar o rechazar los resultados que se presentan en ambos modelos. Lo que podemos retomar de estos valores es que la significancia más cercana a la nulidad de margen de error (0.01) comparada con la significancia que permite un margen de error mayor (0.05) implica que una variable se encuentra mayormente relacionada con la transparencia del Instituto a pesar del sentido de su relación (positivo o negativo); en este caso, tal variable son los factores externos

Por otro lado, el análisis de los resultados de la variable *rendición de cuentas* arroja que los factores externos encuentran un nivel de significancia bilateral al 0.05 y los internos al 0.01. Así, los factores externos estarían presentando un 95 % de probabilidades de que su resultado relacional se encuentre en 95 de cada 100 muestras que se desee analizar; mientras que los factores internos presentarían este mismo resultado en 99 de cada 100 muestras. El margen de error de cada uno de estos dos resultados oscila de igual manera que en la variable *transparencia*, la diferencia es que aquí se han invertido los valores de cada nivel de significancia y resulta que independientemente del sentido de cada resultado, los factores internos son los que tienden a tener una mayor presencia en relación con el resultado final de nuestra variable de interés que es la *rendición de cuentas*.

Además de esto, habría que agregar que el coeficiente de significancia bilateral entre ambas que debe ser menor al 0.05 para considerarse como válido y significativo, presenta diferencia en ambas variables y en los cuatro cruces y resultados posibles. Mientras que en para la *transparencia* en relación con los factores externos tenemos una significancia (bilateral) [*sig. (bilateral)*] de 0.007, para los factores internos este indicador es de 0.014, siendo los factores externos quienes en este caso son los que mayor grado de significancia presentan (cercana al 0) y los factores internos los que menor grado (aunque aceptable) de significancia arrojan. Por otro lado, para la *rendición de cuentas*, el indicador de *sig. (bilateral)* en relación con los factores externos es de 0.014 y para los factores internos es de 0.006 lo que implica que estos últimos son los que mayor significancia presentan en función con la *rendición de cuentas*.

Haciendo este análisis pormenorizado tenemos que a pesar de que los resultados de correlación todos los casos son determinantes debido a que cumplen con las características y condiciones básicas para serlo, hay algunos que se encuentran relacionados en mayor proporción con cada una de nuestras variables dependientes, *la transparencia y la rendición de cuentas*. Para el caso de la transparencia serían los factores externos en forma positiva y para la rendición de cuentas serían los factores internos de forma negativa. Sin dejar de lado que en cada caso los otros factores igual influyen de manera significativa.

Si bien, este análisis implica 13 años de estudio de los resultados del instituto para conocer bajo que condiciones entrega ciertos resultados, el modelo 1 y 2 antes presentados solo puede dar cuenta de la relación de variables de diez años de estudio. Se excluyeron de este análisis los datos del año 2009, 2014 y 2015 por ser atípicos y presentar problemas en las variables *factores internos* y *factores externos* que provocaban un desequilibrio en la normalidad de los datos. Esta exclusión de información no implica que la inferencia estadística realizada no pueda ser generalizada para los 13 años de estudio, simplemente se procedió a sistematizar los datos de tal forma que pudiesen ser analizados sin la injerencia de datos atípicos que arrojasen resultados poco entendibles.

Este par de modelos pareciesen ser propicios para entender el funcionamiento de la Institución de transparencia en México ya que da cuenta de su desempeño de forma anual. El problema que pudiese tener es que muestra un resultado sostenido en el tiempo que no da cuenta de las diversas transformaciones institucionales que ha vivido el órgano garante como son las configuraciones mismas que ha tenido y que en el capítulo 4 se presentarán a detalle. Por ello, el modelo 3 y 4 da cuenta de esta misma relación de variables pero atendiendo no al tiempo como una constante al momento de analizarlas, sino a las configuraciones mismas que el IFAI/INAI ha vivido.

5.2.2 Relaciones bivariadas: tipo de instituto como control a los factores externos e internos.

La estadística inferencial permite que una misma variable pueda ser medida en función de otra a partir de condiciones específicas siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos en el diseño metodológico. En este caso, las dos variables dependientes e independientes pueden ser puestas a prueba nuevamente a partir de un condicionan diferente a la temporalidad para tratar de obtener resultados diferentes²⁴³. En este caso tal condición será la variable configuración institucional.

En el caso de los modelo 3 y 4 (Cuadro 30) se toma como variable de control las configuraciones que ha tenido el Instituto de transparencia durante estos 13 años a partir de la entrada y salida de comisionados; en total han sido 8 configuraciones las que ha habido y cada una de ellas arroja resultados específicos cuando se hace este cruce de variables²⁴⁴.

²⁴³ Hernández Rodríguez, Óscar, *Elementos de probabilidad e inferencia estadística para Ciencias Sociales*, UCR, Costa Rica, 2010.

²⁴⁴ Las diversas configuraciones y formas que ha tomado el Instituto ante la entrada y salida de comisionados, así como el criterio que se ha tomado para sostener estas configuraciones se pueden consultar en el capítulo 4 de esta tesis.

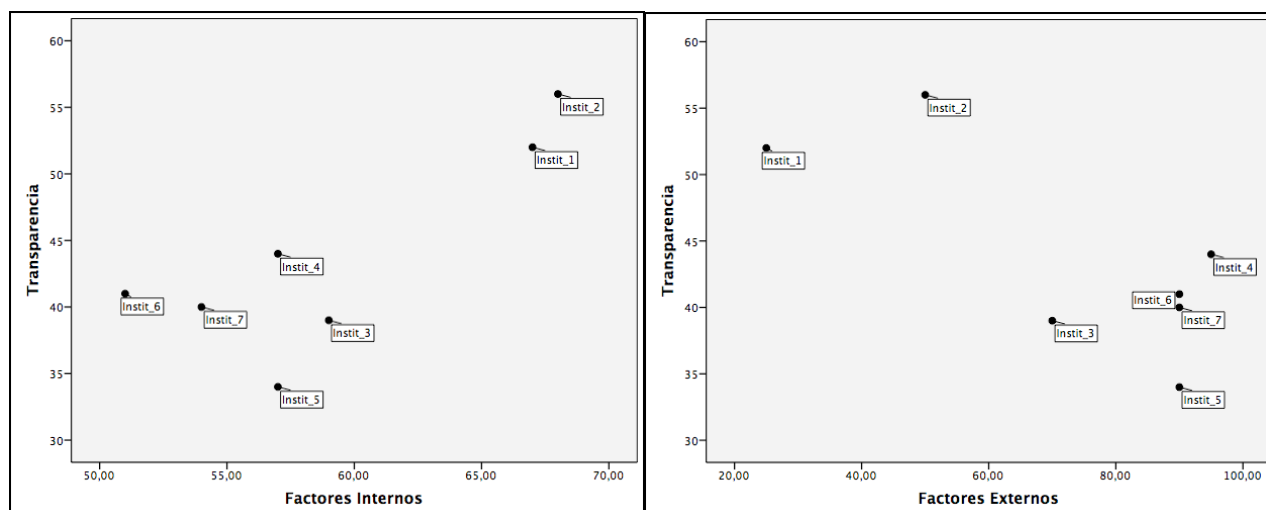
Cuadro 30. Modelos de correlación bivariada por configuración institucional para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.

Modelo 3. Correlación para transparencia			Modelo 4. Correlación para rendición de cuentas		
Variables independientes			Variables independientes		
Factores Internos	Correlación de Pearson	0.802*	Factores Internos	Correlación de Pearson	0.802*
	Sig. (bilateral)	0.030		Sig. (bilateral)	0.030
	N	7		N	7
Factores Externos	Correlación de Pearson	-0.763*	Factores Externos	Correlación de Pearson	-0.763*
	Sig. (bilateral)	0.046		Sig. (bilateral)	0.046
	N	7		N	7
** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).					
* La correlación es significante al nivel 0,05 (bilateral).					

Fuente: Elaboración propia

Los modelos 3 y 4 presentan resultados significativos, pero diferentes al análisis temporal del Instituto. La primer relación estadísticamente significativa entre las variables dependientes e independientes que podemos observar es que los factores internos pareciese estar determinando en mayor medida los resultados de tanto de la transparencia como de la rendición de cuentas. En este caso, los modelos 3 y 4 muestran que la transparencia y la rendición de cuentas logradas por el Instituto durante las siete configuraciones de análisis, se encuentran significativamente influenciadas por factores que pueden provenir de un ambiente externo a él o por las mismas condiciones internas que ha generado. A diferencia de los modelos anteriores, en estos dos nuevos modelos no existe una intercalación de valores positivos y negativos para la misma variable independiente en función una variable dependiente. Lo que ambos modelos presentan es que tanto los valores de los factores internos como de los externos son en un mismo sentido (ya sea positivo o negativo). Esto quiere decir que el ajuste de un modelo de corte temporal dinámico a uno de corte estático influyó para que hubiese corrección en la relación de variables.

Gráfico 49. Relación de variables independientes con la transparencia



Fuente: Elaboración propia

Analizando la primera variable dependiente, la transparencia, en relación con las dos independientes lo que tenemos es una relación tanto positiva como negativa. Se puede constatar que los factores internos en relación con la transparencia indican una relación de forma significativa y positiva en 0.802, lo cual se entiende como una mayor transparencia del Instituto se puede estar debiendo a factores o condiciones internas del mismo Instituto. En este sentido, el indicador de correlación entre transparencia y factores internos dan cuenta de una relación entre ambas variables de cerca del 80 % (Gráfico 49). El caso contrario a esta relación es representada por los factores externos que parecen tener una incidencia de -0.76. La relación negativa representa una forma inversa en que las variables interactúan: una mayor transparencia se debe a menor presencia de condiciones externas; o una menor transparencia se debe a condiciones externas mayormente presentes. Al menos el modelo 3 indica que en un 76 % se presenta esta relación negativa. La relación entre ambos tipos de variables independientes con la variable dependiente da cuenta de que ambas están íntimamente ligadas con los resultados que pueda tener el Instituto en materia de transparencia: ambas variables independientes son significativas y ambas se relacionan en más de un 76 % con la variable dependiente, la diferencia radica en el sentido de dicha relación.

En el caso de la rendición de cuentas lo que podemos observar es un escenario igual al de la transparencia cuando se le relaciona con los factores internos y externos que pueden estar incidiendo en su funcionamiento. De hecho se comparten los mismos valores del indicador de correlación tanto en los factores externos como en los internos, así como el mismo sentido de la relación. Los factores internos se encuentran correlacionados con la rendición de cuentas en un 0.802, mientras que los factores externos encuentran una correlación de -0.763. Siendo, entonces,

que los factores internos estarían condicionando una mayor rendición de cuentas en un 80 % y los factores externos estarían incidiendo en ella en un 76 % pero de forma negativa (a mayor presencia de factores externos, menor rendición de cuentas).

El que los resultados del modelo 4 sean iguales a los del modelo 3 tienen su explicación en el hecho de que el análisis realizado a través de una variable de control como lo es la configuración institucional llevó a que se presentasen casos similares con las mismas características tanto en transparencia y rendición de cuentas haciendo que si realizásemos un cruce de variables entre estas dos dependientes lo que tendríamos sería una correlación total (valor de 1) que indicaría que el movimiento de una variable incide en la otra tanto de la misma forma como en la misma magnitud (a mayor transparencia, mayor rendición de cuentas y viceversa). Y a pesar de presentar las mismas variaciones en estas configuraciones de las variables dependientes, es relevante este resultado ya que el análisis estadístico inferencial no siempre implica variaciones absolutas, también implica variaciones similares o iguales cuando se lleva a cabo un tratamiento diferente de la información sin buscar el sesgo del investigador.

Cabe señalar que los valores correlacionales del modelo 3 y 4, que son significativos en diversos grados y niveles, tienen como característica común el compartir una correlación significativa bilateral al 0.05. Esa es una diferencia con respecto a los valores de los modelos 1 y 2. Mientras que en los primeros modelos el margen de error se estrechaba o se ampliaba dependiendo el resultado que se analizase, en este caso los cuatro valores finales presentan un mismo margen tendiente al 5 % y con un nivel de confianza 95 % lo que implicaría que estos resultados se presentarían en 95 de cada 100 ocasiones que se corriesen este tipo de análisis en muestras diferentes.

Si se consideran los resultados de la variable *transparencia*, lo que se tiene es una relación significativa al 0.05 con los factores externos e internos. La igualdad de significancia implica que la distribución gráfica de los datos a dos colas se daría de la misma manera. Esta similitud en su valor de significancia no implica diferencias entre ambas variables. Los dos valores presentan un mismo margen de nulidad (0.05), por lo mismo ninguno de los dos valores puede llegar a ser determinante en la formación de que alguna de las dos variables se encuentra mayormente relacionada con la transparencia del instituto.

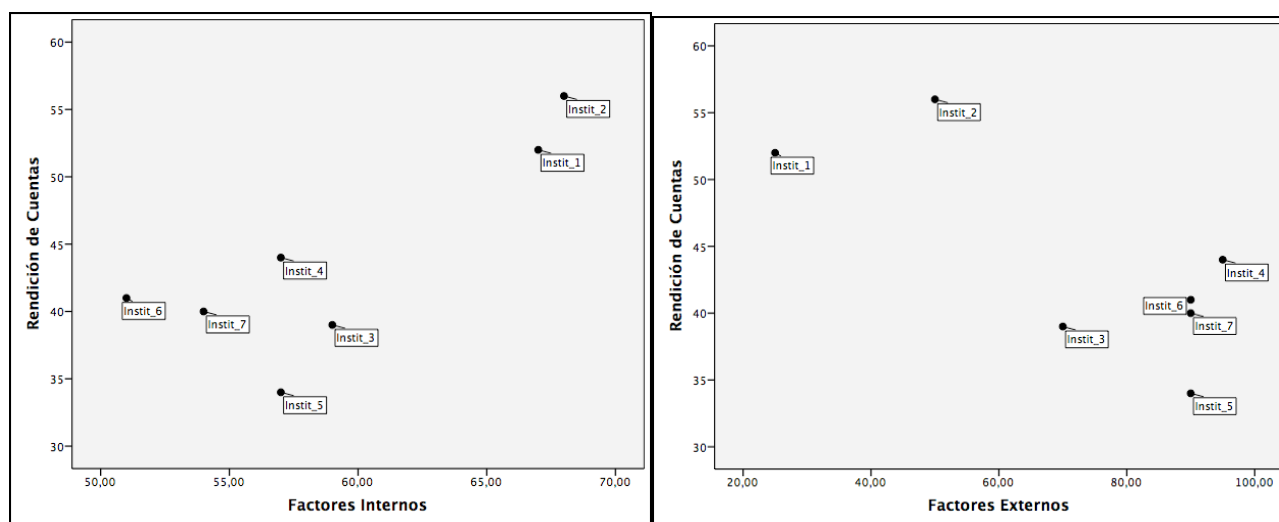
Una suerte similar comparten los resultados de la variable *rendición de cuentas* en donde el nivel de significancia bilateral al 0.05 es compartidos por las dos variables independientes. Tanto los factores externos como los internos estarían presentando un 95 % de probabilidades de que su resultado relacional se encuentre en 95 de cada 100 muestras que se desee analizar; mientras que los factores

internos presentarían este mismo resultado también en 95 de cada 100 muestras. El margen de error de cada uno de estos dos resultados oscila de igual manera que en la variable *transparencia*.

Una diferencia que sí podemos encontrar en los valores arrojados por nuestro modelo tiene que ver con el *coeficiente de significancia bilateral* [sig. (bilateral)]. Aplicando igualmente la regla que indica que valores menores a 0.05 son los que se consideran válidos y significativos, lo que tenemos es una diferencia en los resultados del cruce de la variable factores externos con transparencia y rendición de cuentas, con el cruce los factores internos con la transparencia y rendición de cuentas. Cuando se plantea el escenario de qué factores están más relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, se puede observar que la sig. (bilateral) en los factores internos para las dos variables dependientes arroja un indicador de 0.030, mientras que los factores externos igualmente para las dos variables dependientes hacen lo mismo al 0.046.

La cercanía de los factores externos en su valor de sig. (bilateral) al 0.05 implica que tales casos a pesar de ser significativos y estar relacionados tanto con la transparencia como con la rendición de cuentas, es bajo su nivel de relación quedando casi al margen de llegar a no estar relacionados con las variables dependientes. En cambio, los factores internos muestran una sig. (bilateral) de 0.030 lo que implica una cercanía mayor al 0 y una mayor lejanía al 0.05 siendo estos los que para este tipo de relación bivariada se encontrarían en mayor propensión de relacionarse los resultados tanto de las variables dependientes con la independiente.

Gráfico 50. Relación de variables independientes con la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia

Otro análisis que se puede hacer a partir de los resultados del modelo 3 y 4 se orienta al hecho de que en los resultados de correlación todos los casos son determinantes debido a que se cumple con las características y condiciones básicas para serlo. La relación más estrecha o fuerte se puede

determinar a partir del indicador de correlación. En este sentido, hay algunos valores que se encuentran relacionados en mayor proporción con cada una de nuestras variables dependientes. Sin embargo, debido a que el resultado de los modelos indican que los valores de una variable independiente incidirá de igual manera en las dos dependientes, lo que tenemos es que una variable independiente como lo son los factores externos se relaciona de forma significativa y negativa con las dos dependientes en un -0.763 , mientras que la variable de factores internos se relaciona en un 0.802 con las dos dependientes (Gráfico 50). Así, aunque ambas variables encuentran una incidencia y relación con las variables dependientes sin importar el sentido que se adquiriera en el resultado final (positivo o negativo), los factores internos por su cercanía a la unidad serían los que se encuentran mayormente relacionados con la transparencia y rendición de cuentas del IFAI/INAI. Este par de modelos relacionales se realizaron con la exclusión de la configuración final (actual) del INAI que se refiere al Instituto 8²⁴⁵. Los modelos 3 y 4 se desarrollaron bajo el esquema de análisis correlacionales bivariados con siete unidades de observación en vez de las ocho que existen actualmente. Se excluyó de este análisis la información del instituto 8 debido a que presentaba datos atípicos en cuanto a la conformación de su máximo órgano, sus competencias y capacidades y su marco normativo interno, todas estas diferencias de una configuración con las otras siete restantes lo que generaban eran problemas en la homologación de información y por ende los resultados finales carezcan de consistencia lógica.

Al igual que se sostuvo con los modelos 1 y 2, la exclusión de información realizada deliberadamente no implica que la inferencia estadística que se pretende hacer no pueda ser generalizada para el Instituto en general, simplemente se procedió a sistematizar los datos de tal forma que pudiesen ser analizados sin la injerencia de datos atípicos que arrojasen resultados poco entendibles.

La conclusión que estos cuatro primeros modelos arrojan es que los factores externos e internos son quienes se relacionan estadísticamente hablando con los resultados de la transparencia y rendición de cuentas que el IFAI/INAI ha tenido. Si se consideran variables de control para conocer mejor cuales son los que tienen un vínculo más estrecho entre sí, tenemos que el tiempo lleva a mostrar que los factores externos son quienes más nivel de correlación presentan con las variables dependientes, además de ser esta positiva. Mientras que si se toma como variable de control a las configuraciones institucionales, los factores internos son quienes más han mostrado tener un vínculo estrecho con los resultados del Instituto.

²⁴⁵ Para conocer a que se refiere la configuración Instituto 8 véase en el capítulo 4.

Siendo que son los factores internos el interés de esta investigación, en el siguiente apartado se mostrarán qué factores internos específicos son los que se relacionan en mayor medida con la transparencia de la información y la rendición de cuentas de la misma que el IFAI/INAI ha tenido, el aprendizaje o el perfil del instituto.

5.3 Modelos de relación. Factores internos y su nivel de relación con la transparencia y rendición de cuentas.

Hasta ahora, los factores internos han demostrado estar estrechamente ligados con los resultados que un instituto de transparencia en contextos democráticos pueda llegar a tener. El caso mexicano no es una excepción a esta regla. Los modelos presentados anteriormente dan cuenta de este fenómeno y ahondando en esta estrecha relación es que en este apartado se pretende analizar los elementos de los factores internos con las variables dependientes, es decir, las variables internas con la transparencia y rendición de cuentas.

Se presentan cuatro variables de dos tipos, dos independientes y dos dependientes. Las variables dependientes siguen siendo la transparencia y la rendición de cuentas, mientras que las variables independientes serán el aprendizaje y el perfil del instituto. Ambas son de tipo interno y como ya se vio en el apartado anterior, estarán relacionados de forma significativa con las variables dependientes sin importar si la relación es positiva o negativa.

5.3.1 Modelos de correlación bivariada por año para los factores internos

El modelo 5 (Cuadro 31) da cuenta del cruce de variables independientes y dependientes, pero bajo los efectos del tratamiento que les da tener una variable de control que sirva como guía para conocer mejor cómo se comportan los datos cuando se consideran circunstancias especiales. En el caso del modelo 5 se utiliza nuevamente como variable de control al tiempo medido en años. Esta variable permite que conozcamos la variación de la información y la rendición de cuentas de forma dinámica.

Cuadro 31. Modelo de correlación bivariada por año para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.

Modelo 5. Correlación para transparencia y rendición de cuentas			
Variables dependientes		Variables independientes	
Transparencia	Correlación de Pearson	Aprendizaje	Perfil del Instituto
		-0.668*	0.701*

	Sig. (bilateral)	0.035	0.024
	N	10	10
Rendición de Cuentas	Correlación de Pearson	-0.756*	0.691*
	Sig. (bilateral)	0.011	0.027
	N	10	10

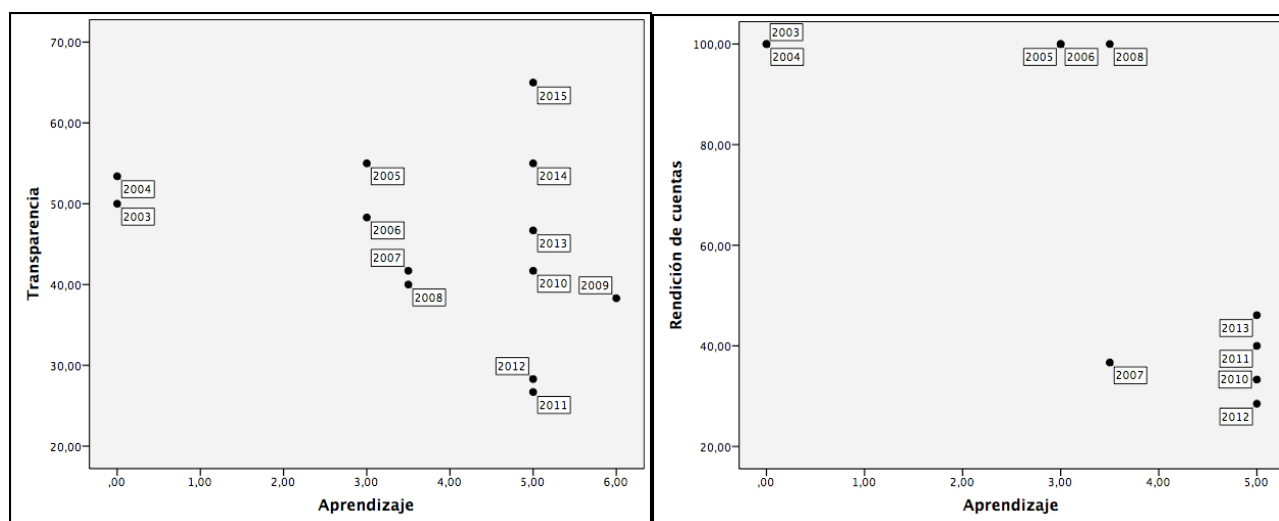
* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia

Si hacemos un análisis detallado de los resultados del modelo 5, lo que tenemos es lo siguiente. Aplicando como variable de control al tiempo en este análisis correlacional, el cruce de variables nos indica que tanto el aprendizaje como el perfil del instituto encuentran un nivel de relación alto tanto con la transparencia como con la rendición de cuentas.

Por un lado tenemos que realizando un primer cruce entre el aprendizaje con la transparencia y la rendición de cuentas y considerando al tiempo (expresado en años) como factor de control, la relación con cada variable es de tipo significativo pero con una tendencia negativa (Gráfico 51).

Gráfico 51. Relación del aprendizaje con las variables dependientes.



Fuente: Elaboración propia

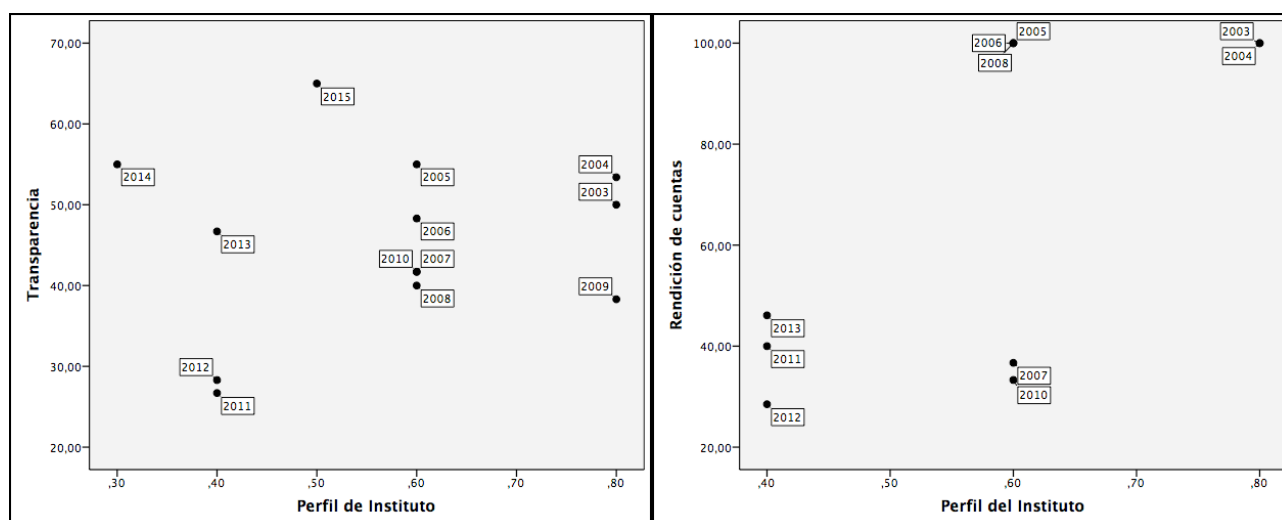
En el caso del cruce aprendizaje con transparencia encontramos un indicador de correlación de -0.668 lo que representa que conforme pase el tiempo, una mayor transparencia implica un menor aprendizaje, o bien, un mayor aprendizaje está relacionado con una menor transparencia. Al menos esta condición se estaría sosteniendo en un 68 % aproximadamente. La rendición de cuentas y el aprendizaje muestran una relación negativa y significativa con un -0.756. Esto es que a mayor

rendición de cuentas, menor aprendizaje y viceversa. La relación aquí es mayor que con la transparencia ya que alcanza niveles de 75 % bajo esta condición.

Estos datos muestran información relevante sostenida en el tiempo. La teoría y las experiencias de institutos semejantes llevarían a suponer que ante un mayor paso del tiempo, los institutos de transparencia y rendición de cuentas tenderían a madurar sus decisiones y sus dos objetivos principales se cumplirían mayormente. Al menos eso indicarían las experiencias de órganos autónomos similares.

Si bien, al relación del aprendizaje con las variables dependientes fue negativa, la otra variable independiente muestra una orientación diferente. En el caso del perfil del instituto tenemos una relación positiva y significativa en sus dos cruces (Gráfico 52).

Gráfico 52. Relación perfil del instituto con las variables dependientes-



Fuente: Elaboración propia

La correlación entre transparencia y perfil del instituto arroja un valor de 0.701. Esto es que valores menores de transparencia se deben a perfiles menores al interior del Instituto; una mayor transparencia está relacionada con perfiles mayores del Instituto. Esta condición se estaría dando en un 70 %. Por el contrario, la relación entre rendición de cuentas y perfil del instituto se da en un 0.691. Así, una mayor rendición de cuentas avanza en el mismo sentido que un perfil de mayor valor, una menor rendición de cuentas se orienta de la misma manera que un perfil de menor valor en un 69 %.

Ambos cruces muestran valores similares al momento de analizarlos, rodando un 70 % ambos casos. Este hecho implica una diferencia entre los valores de la variable perfil y su interacción con

las dependientes con la variable aprendizaje y las variables dependientes. Mientras que el margen de relación en la correlación de variables dependientes con el aprendizaje es de casi 9 pp, el margen de relación en la correlación de variables dependientes y perfil es de 1 pp. Si bien, esto no implica que un valor sea más acertado o cercano a la aceptación como tal sobre otro, sí da cuenta de que las relaciones intervariables presentan mayores vínculos entre unas que entre otras.

Si se aplica el criterio de análisis de la sig. (bilateral) lo que tenemos son diferencias por grupos y entre cada una de las variables. Primero habría que señalar que ninguna de ellas presenta el mismo indicador de significancia como llegamos a ver en algún modelo de los anteriores. El modelo 5 muestra significancias bilaterales diferentes, algunas más cercanas al 0 y otras más cercanas al 0.05. La significancia del aprendizaje con las variables dependientes da dos resultados alejados entre sí. Mientras que aprendizaje con transparencia tiene una sig. bilateral de 0.035, el aprendizaje con la rendición de cuentas presenta un indicador de 0.011 siendo este más bajo que el otro. Así, ambos indicadores y el margen de diferencia entre ambos se relaciona de igual manera que el índice de correlación de estos dos cruces. Por el contrario, la correlación entre perfil y transparencia da cuenta de una significancia bilateral de 0.024, mientras que la significancia de perfil con rendición de cuentas hace lo propio con un 0.027. Igualmente, estos valores en su significancia se relacionan positivamente con el indicado de correlación de estas variables tendiendo márgenes sumamente estrechos entre ambos valores.

Esto indica simples diferencias entre los valores de la significancia, pero no diferencias sustanciales para desechar alguna de estas correlaciones ya que al estar por debajo del límite requerido (0.05) todas terminan siendo significativas y da cuenta del propósito de este tipo de pruebas estadísticas.

Se debe señalar que la cuatro correlaciones presentadas en el modelo 5 se dan a un nivel del 0.05 bilateral lo cual indica que tanto el aprendizaje como el perfil estarían presentando un 95 % de probabilidades de que su resultado relacional se encuentre en 95 de cada 100 muestras que se deseen analizar dejando un margen de error del 5 %. El que se presenten resultados similares o iguales entre los cuatro análisis correlacionales indican un aspecto positivo ya que las interpretaciones se pueden desprender en el mismos sentido y se puede deducir que no hay factores que estén interviniendo en el tratamiento de las variables expuestas.

Aunque las diferencias entre la correlación, la significancia bilateral y el nivel de significativa son mínimas, la mayor diferencia que podemos encontrar se desprende del sentido de la relación que tenemos. La variable aprendizaje da cuenta de un sentido negativo de esta relación, mientras que la variable perfil lo hace en un sentido positivo. Esto implica una cosa, existe una discrepancia entre la teoría y el mundo real. Para poder determinar en qué medida y grado está presente esta diferencia

habría que realizar un análisis pormenorizado de los datos para así poder llegar a conclusiones válidas más acertadas, de lo contrario se corre el riesgo de llevar a cabo especulaciones sin sustento sólido. El capítulo 4 y 5 dan cuenta de este análisis pormenorizado.

Por último, se debe destacar que el modelo 5 se construyó a partir de los datos de diez años. Se excluyeron de este análisis los datos del año 2009, 2014 y 2015 por ser atípicos y presentar problemas en ambas variables independientes que provocaban un desequilibrio en la normalidad de los datos.

Además, debe tenerse claro que este modelo se realizó a partir de una variable de control como lo fue el tiempo, igual que se llevó a cabo en los modelos 3 y 4. A continuación se analizarán las mismas variables dependientes e independientes bajo una variable de control diferente al tiempo como lo es la configuración del instituto.

5.3.2 Modelo de correlación bivariada para los factores internos por configuración institucional

En el caso de los modelos 6 y 7 se toma como variable de control las configuraciones que ha tenido el Instituto de transparencia durante estos 13 años a partir de la entrada y salida de comisionados; en total han sido 8 configuraciones las que ha habido y cada una de ellas arroja resultados específicos cuando se hace este cruce de variables.

Al final, ambos modelos muestran una forma de análisis apegada al método estadístico inferencial y sus resultados no deben variar profundamente.

5.3.2.1 Modelo de correlación bivariada para los factores internos por configuración institucional sin el Instituto 8

En el modelo 6 se hace un análisis del perfil del instituto y el aprendizaje en relación con la transparencia rendición de cuentas sin considerar una configuración institucional como fue el Instituto 8 ya que este presentaba datos atípicos que sesgaban el análisis (Cuadro 32). Por otro lado, el modelo 7 muestra este mismo análisis pero sin considerar al instituto 4 y 8. El excluir al instituto 4 a pesar de mantener una coherencia similar en su información a los demás institutos se debe a que su exclusión podría arrojar resultados más precisos para los fines de esta investigación.

Cuadro 32. Modelo de correlación bivariada por configuración institucional para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.

Modelo 6. Correlación sin el instituto 8			
		Variables independientes	
Variables dependientes		Perfil del Instituto	Aprendizaje

Transparencia	Correlación de Pearson	-0.855*	-0.630
	Sig. (bilateral)	0.014	0.129
	N	7	7
Rendición de cuentas	Correlación de Pearson	-0.855*	-0.630
	Sig. (bilateral)	0.014	0.129
	N	7	7
* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).			

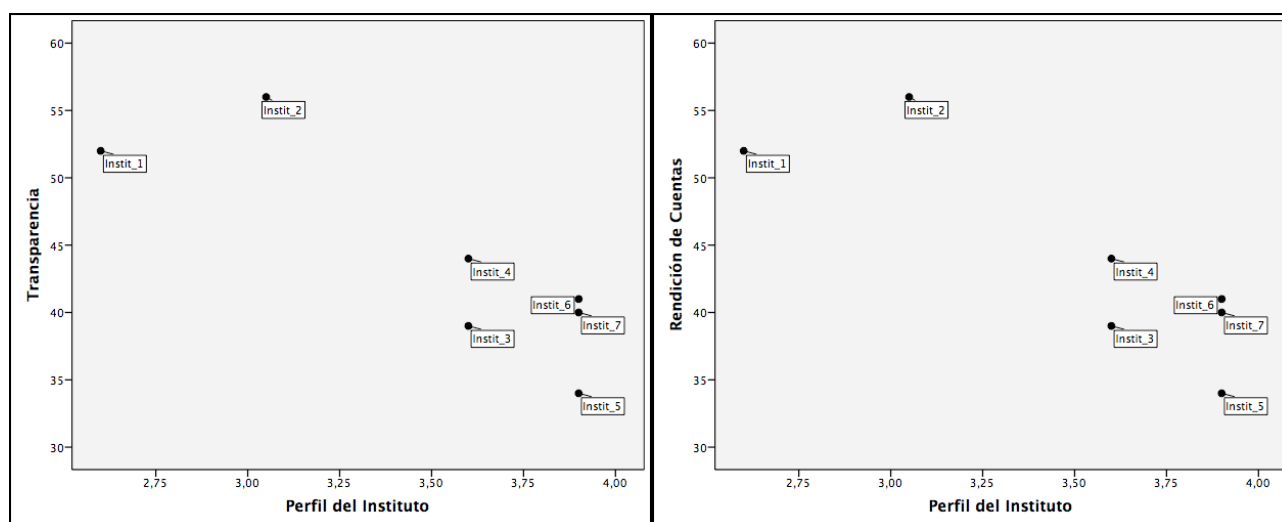
Fuente: Elaboración propia

El modelo 6 representa explícitamente la relación que existe entre las variables dependientes e independientes analizadas desde el modelo 5, la transparencia y rendición de cuentas en función del perfil del instituto y del aprendizaje. La diferencia es que este modelo se desarrolla bajo el tratamiento de una variable de control como lo es la configuración institucional del IFAI/INAI y no de los años como lo fue el modelo 5. Así, los resultados que se arrojan con este nuevo modelo terminan siendo más reveladores y esclarecedores de la dinámica al interior del Instituto.

Se debe resaltar que este modelo no incluye al instituto 8 en su medición ya que presentaba características diferentes con los demás institutos que impedían llevar a cabo una correlación adecuada y podría distorsionar la normal distribución de los datos.

El indicador de correlación da cuenta de dos escenarios diferentes generados por las variables independientes en las dependientes. Por un lado, estadísticamente es imposible atribuirle una correlación significativa al aprendizaje con las variables dependientes como lo muestra el modelo 6. Por lo que esta variable queda descartada en esta interpretación y para este modelo.

Gráfico 53. Perfil del instituto vs variables dependientes sin el instituto 8.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la variable perfil del instituto, esta sí presenta una correlación significativa con las variables dependientes. La relación transparencia y perfil da cuenta de una relación al -0.855 , y la interacción entre rendición de cuentas y perfil arroja un resultado del -0.855 . Ambos casos que muestran resultados espejo, lo que indican es que la relación negativa representa un escenario en que cuando una variable aumenta, la otra disminuye (Gráfico 53). Ejemplo de una interpretación de este tipo es que cuando un perfil del instituto presenta valores altos, los niveles de transparencia o de rendición de cuentas tenderán a ser menores; caso contrario, cuando los niveles de transparencia y/o rendición de cuentas sean altos, se puede inferir que los perfiles presentes en el instituto arrojarán valores bajos. Esta condición se estaría presentando en un 85 % de las ocasiones lo cual también indica que la relación entre esta variable independiente y las dos dependientes es sumamente estrecha.

El resultado entre este indicador de correlación de este modelo para esta variable independiente (perfil) comparado con el indicador del modelo 5 para la misma variable en interacción con las dos independientes da cuenta de un escenario diferente y más próximo a la relación óptima de variables. Mientras que en el modelo 5 este indicador apenas estaba en el 70 % para ambas variables independientes, aquí se presenta en un 85 % lo cual podemos inferir que al llevar a cabo una medición más precisa como se ha realizado con este modelo, el ajuste ha sido tal que la relación entre variables es más clara. El modelo 5 tendría como desventaja (si se quisiera buscar alguna) que deja fuera valores de años que pudieron haber sido importantes en el análisis pero que ante la imposibilidad de ser medidos correctamente a través de un variable de control como lo fue el tiempo, la medición pudo haber perdido calidad en el resultado final. Por el contrario, el ajuste en este modelo pudo haber sido mejor ya que al aplicar una variable de control como lo fue la configuración del instituto, esta medición no dejó de lado información relevante para el resultado final.

La significancia bilateral y el nivel de significancia dan cuenta de un escenario idéntico en el modelo 6. La significancia bilateral arroja un resultado de 0.014 tanto para la relación entre perfil con transparencia, como en la relación de perfil con rendición de cuentas. Esto indica que al presentar un valor muy cercano al 0, su significancia es mayor y permite darle una claridad y seguridad al valor del indicador de correlación tal que no permite dudas en este tipo de relaciones. En el caso del nivel de significancia, tenemos que este se encuentra en 0.05. El nivel de significancia da cuenta de que hay un 95 % de probabilidades de que su resultado relacional se encuentre en 95 de cada 100 muestras analizadas. Y aunque se esperan márgenes de error menores,

este modelo deja claro que el margen del 5 % es aceptable y permite considerar los resultados finales bajo las salvedades de la interpretación.

El sentido de la relación de las variables en este modelo no indica ningún tipo de problema en la información o en el procesamiento de la misma. Lo que demuestra es que existe una relación inversa que debe ser interpretada de la forma que se hizo anteriormente y que al momento de hacer el análisis pormenorizado se debe explicar a detalle qué es lo que está sucediendo ahí para que la condición de que la variación del perfil esté incidiendo inversamente en la variación de la transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a la variable que no resultó significativa en este modelo, más allá de revisar los datos que arrojan sus indicadores, habría que precisar que este hecho no indica que la variable no sea importante para el análisis de la transparencia y rendición de cuentas que está generando el Instituto, el problema en este modelo se debe a la forma en que se midió y que existió una condición diferente a la del modelo 5 como fue una variable de control que puede estar afectando esta medición. Sin embargo, si retomamos el modelo 5 lo que tenemos es una influencia de esta variable en las dos dependientes y además, en los modelos 1 al 4, la variable factores internos (de la cual es parte el aprendizaje) es significativa y presentaba indicadores de correlación altos. En resumen, el que para este modelo no haya sido significativa no implica que no sea importante, la forma de medir la excluyó pero en el análisis propio que se hará de la información de esta variable en su capítulo 5 se mostrará que existe una inferencia de tipo causal (hasta donde la información lo permita)

5.3.2.2 Modelo de correlación bivariada para los factores internos por configuración institucional sin el Instituto 4 y 8

Este último modelo se construyó de la misma forma que el modelo 6, pero se excluyeron dos casos de estudio que en su conjunto mostraban diferencias con respecto a la curvatura de distribución de la información (Cuadro 33), pero que por separado dan cuenta de resultados que deben ser estudiados a profundidad como se hizo en los capítulos anteriores.

Cuadro 33. Modelo de correlación bivariada por configuración institucional para los correlativos del puntaje de transparencia y rendición de cuentas.

Modelo 7. Correlación sin el Instituto 4 y 8.			
		Variables independientes	
Variables dependientes		Perfil del Instituto	Aprendizaje

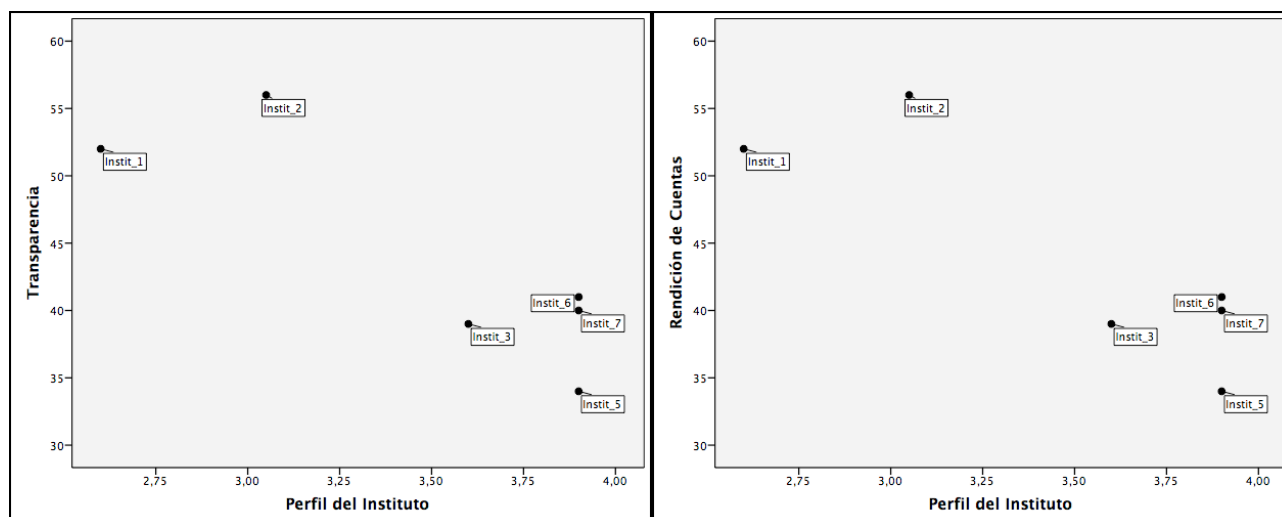
Transparencia	Correlación de Pearson	-0.860*	-0.716
	Sig. (bilateral)	0.028	0.109
	N	6	6
Rendición de cuentas	Correlación de Pearson	-0.860*	-0.716
	Sig. (bilateral)	0.028	0.109
	N	6	6
* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).			

Fuente: Elaboración propia

El modelo 7 presenta un escenario similar al modelo 6. En este caso se realizó una prueba más para conocer que el grado de relación entre las variables dependientes e independientes. Se aplicaron las mismas condiciones que el modelo 6 con la misma variable de control. La diferencia radica que para este modelo se excluyó una configuración institucional más del análisis dejando el modelo correlacional con seis observaciones de ocho posibles. Los resultados finales se movieron un poco en comparación con el modelo anterior.

Un primer punto que valdría la pena resaltar es que en el modelo 7 tenemos que una de las variables independientes es significativa en relación con las dependientes y una no lo es. Nuevamente, el perfil del instituto vuelve a ser significativo y el aprendizaje no lo es. Dejando de lado el análisis del aprendizaje para el final, el perfil del instituto muestra un indicador de correlación de -0.86 tanto para el cruce con la transparencia como para el cruce con la rendición de cuentas. El indicador correlacional en este modelo muestra un ligero incremento en su valor en comparación con el indicador del modelo 6 que ostenta un valor de -0.85. Aunque la diferencia es mínima, el incremento en su indicador permite creer que el ajuste en el modelo 7 se encuentra de mejor manera que en el modelo antecesor.

Gráfico 54. Perfil del Instituto vs variables dependientes sin el instituto 4 y 8



Fuente: Elaboración propia

La lectura del indicador de correlación es similar a la del modelo 6: los dos casos de relaciones bivariadas entre el perfil y la transparencia y/o rendición de cuentas muestran resultados espejo indicando que esta relación en sentido negativo representa un escenario tal que cuando una variable aumenta, la otra disminuye (Gráfico 54). Aquí se puede poner a prueba y corroboración la hipótesis de: cuando un perfil del instituto presenta valores altos, los niveles de transparencia o de rendición de cuentas tenderán a ser menores; caso contrario, cuando los niveles de transparencia y/o rendición de cuentas sean altos, se puede inferir que los perfiles presentes en el instituto arrojarán valores bajos. Esta condición se estaría presentando en un 86 % de las ocasiones lo cual también indica que la relación entre esta variable independiente y las dos dependientes es sumamente estrecha.

Igualmente, la significancia bilateral y el nivel de significancia al ser iguales entre ambas relaciones, comparten una interpretación similar a la del modelo anterior. La significancia bilateral arroja un resultado de 0.028 tanto para la relación entre perfil con transparencia, como en la relación de perfil con rendición de cuentas. Esto indica que al presentar un valor muy cercano al 0, su significancia es mayor y permite darle una claridad y seguridad al valor del indicador de correlación tal que no permite dudas en este tipo de relaciones. En el caso del nivel de significancia, tenemos que este se encuentra en 0.05. El nivel de significancia da cuenta de que hay un 95 % de probabilidades de que su resultado relacional se encuentre en 95 de cada 100 muestras analizadas. Y aunque se esperan márgenes de error menores, este modelo deja claro que el margen del 5 % es aceptable y permite considerar los resultados finales bajo las salvedades de la interpretación.

En comparación con el modelo 6 no hay diferencia con respecto al nivel de significancia que se mantiene en 0.05, en lo que si hay diferencia es el indicador de significancia bilateral que en este último modelo resulta ser más alto que el anterior. El rango entre ambos es de 0.14 lo que implica una pérdida de significancia bilateral en este último modelo.

Nuevamente, la variable aprendizaje no resultó significativa en este modelo, lo cual no indica que la variable no sea importante para el análisis de la transparencia y rendición de cuentas institucional, el problema en este modelo también se debe a la forma en que se midió y que existió una condición diferente a la del modelo 5 y 6 como fue una variable de control que puede estar afectando esta medición y que se omitió la medición de una configuración más.

Conclusiones del capítulo

Los diversos modelos presentados en este capítulo dan cuenta de la relación que se buscaba en un inicio del mismo. A través de una serie de pruebas y modelos relacionales, se logró esclarecer el panorama en que interactúan las variables de interés para esta investigación. Después de analizar siete modelos diferentes en donde se pusieron a prueba tanto la transparencia como la rendición de cuentas pensadas como variables dependientes junto a dos grupos de variables independientes (los factores externos e internos por un lado, y el aprendizaje y perfil del instituto por el otro), se pueden sostener tres conclusiones provenientes de estos hallazgos. La primera se refiere a que cuando analizamos los diversos factores que pueden estar influyendo en el desempeño de un Instituto como lo es el IFAI/INAI lo que tenemos es que tanto las condiciones externas a la institución como las condiciones internas se encuentran estrechamente relacionadas.

Los primeros dos modelos dejaron en claro que existe una relación estadísticamente significativa entre las variables dependientes e independientes. En este caso, ambos modelos presentan que tanto la transparencia como la rendición de cuentas logradas por el Instituto en el lapso de 13 años están significativamente influenciadas por factores que pueden provenir de un ambiente externo a él o que son propiciados por factores relacionados con su configuración o quehacer diario.

Sin embargo, si se busca ser más preciso, lo que tenemos es que a pesar de que los resultados de correlación en todos los casos son determinantes debido a que cumplen con las características y condiciones básicas para serlo, hay algunos que se encuentran relacionados en mayor proporción con cada una de nuestras variables dependientes, *la transparencia y la rendición de cuentas*. Para el caso de la transparencia serían los factores externos en forma positiva y para la rendición de cuentas serían los factores internos de forma negativa. Sin dejar de lado que en cada caso los otros factores igual influyen de manera significativa.

Los modelos 3 y 4 también presentan una conclusión similar. La primera relación estadísticamente significativa entre las variables dependientes e independientes que podemos observar es que los factores internos pareciesen estar determinando en mayor medida los resultados tanto de la transparencia como de la rendición de cuentas. En este caso, los modelos 3 y 4 presenta que tanto la transparencia como la rendición de cuentas logradas por el Instituto durante las siete configuraciones de análisis, se encuentran significativamente influenciadas por factores que pueden provenir de un ambiente externo a él o por las mismas condiciones internas que ha generado.

De esta forma, el nivel de democracia de un país, así como el respeto de derechos políticos y libertades civiles que se midieron en la variable de factores externos sí presentan una relación directa o indirecta, dependiendo de qué modelo se analice, a diferencia de la literatura y estudios que han sostenido durante algún tiempo que ni las leyes o instituciones de transparencia se ven influidas por los factores externos²⁴⁶. Igualmente, los factores internos presentan un alto nivel de relación con las variables dependientes. La elección de estudiar un grupo u otro dependerá de los intereses del investigador o del objetivo mismo de la investigación. Pero estadísticamente existen relaciones significativas que impiden desechar a un grupo de variables u otro.

La segunda conclusión a la que podemos llegar es que se puede sostener que los factores internos presentan un grado mayor de relación tanto con la transparencia institucional como con la rendición de cuentas. El elegir este grupo de variables se debe a que la Tesis misma está orientada a analizar al Instituto y funcionamiento pensándolo a través del conjunto de procedimientos y dinámicas internas, más no considerando los factores externos a él. En ese sentido, al analizar al grupo de variables internas como son el aprendizaje y el perfil del instituto lo que tenemos son resultados como los que se muestran en los modelos 5, 6 y 7 que permiten identificar claramente cuál de las dos variables internas es la que mayor relación tiene con las variables dependientes.

El modelo 5 da cuenta de una relación significativa de los cuatro cruces posibles medidos en años. La variable aprendizaje presenta un sentido negativo de esta relación, mientras que la variable perfil lo hace en un sentido positivo. Aplicando como variable de control al tiempo en este análisis correlacional, el cruce de variables nos indica que tanto el aprendizaje como el perfil del instituto encuentran un nivel de relación alto tanto con la transparencia como con la rendición de cuentas.

²⁴⁶ La mayor diferencia con este tipo de literatura se encuentra en una publicación reciente que sostiene a través de oreos estadísticos que ni la democracia o los derechos políticos y libertades civiles son determinantes en la buena calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información, por ende, a la buena calidad de los resultados de sus instituciones garantes. Al respecto véase Salazar Rebolledo, Grisel, “La solidez del cristal: la importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información”, en *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 3, julio-septiembre 2016, pp. 684-723.

Estos resultados presentan información relevante sostenida en el tiempo. Hay que aclarar que tanto la teoría y las experiencias de institutos semejantes han llegado a sostener que ante un mayor paso del tiempo, los institutos de transparencia y rendición de cuentas tenderían a madurar sus decisiones y sus dos objetivos principales se cumplirían mayormente, es decir, a mayor paso del tiempo mayor transparencia y rendición de cuentas generarían. Al menos eso indicarían las experiencias de órganos autónomos similares. Un primer análisis en este capítulo de la presente investigación muestra lo contrario.

Habría que poner especial atención a este tipo de variables en investigaciones futuras, especialmente al perfil de los institutos que resultó tener una nivel de significancia y de relación mayor con las variables dependientes. La correlación entre transparencia y perfil del instituto arroja un valor de 0.701. Esto es que valores menores de transparencia se deben a perfiles menores al interior del Instituto; una mayor transparencia está relacionada con perfiles mayores del Instituto. Esta condición se estaría dando en un 70 %. Por el contrario, la relación entre rendición de cuentas y perfil del instituto se da en un 0.691. Así, una mayor rendición de cuentas avanza en el mismo sentido que un perfil de mayor valor, una menor rendición de cuentas se orienta de la misma manera que un perfil de menor valor en un 69 %.

Sin embargo, cuando se realizó el análisis controlando por las configuraciones institucionales, tenemos que solo una variable de las dos independientes resulta significativa y esta nuevamente es el perfil del instituto.

El indicador de correlación en el modelo 6 da cuenta de dos escenarios diferentes generados por las variables independientes en las dependientes. Por un lado, estadísticamente es imposible atribuirle una correlación significativa al aprendizaje con las variables dependientes. En cuanto a la variable perfil del instituto, esta sí presenta una correlación significativa con las variables dependientes. La relación transparencia y perfil da cuenta de una correlación al -0.855, y la interacción entre rendición de cuentas y perfil arroja un resultado del -0.855. Ambos casos que muestran resultados espejo lo que indican es que la relación negativa representa un escenario en que cuando una variable aumenta, la otra disminuye. El modelo 7 presenta una relación similar en donde aumenta ligeramente su índice de correlación al situarse en -0.86 para ambas configuraciones afirmando que esta variable independiente se encuentra estrechamente ligada con los resultados que pueda tener el IFAI/INAI en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Por último, la tercer conclusión que se puede sacar de este capítulo hace referencia a la pregunta que se planteaba en la introducción. Ante la pregunta *¿qué factores se relacionan y en qué medida con la transparencia y rendición de cuentas que el IFAI/INAI ha tenido durante sus primeros 13*

años? se puede sostener que los siete modelos presentan una relación significativa de los factores internos con la transparencia y rendición de cuentas. Y de los factores internos, el perfil de los institutos pareciera estar más relacionado al resultado final de la institución que cualquier otra variable. Aunque esto no implica que los factores externos no sean importantes para el estudio de una institución de este tipo, para esta investigación no resultan relevantes ya que el objetivo general de la misma no permiten desviar el análisis hacia otras dimensiones.

Conclusiones Generales

Al inicio de este trabajo se señaló que el objetivo central era hallar las causas que podían estar incidiendo en la capacidad de toma de decisiones y cómo es que éstas estaban impactando en la apertura de la información y la rendición de cuentas limitada. Se planteó como pregunta ¿por qué las decisiones del instituto de transparencia en México han tendido hacia el cierre y restricción de la información, así como hacia una rendición de cuentas limitada por parte de las autoridades durante el periodo 2003-2015? Para responder a esta pregunta se desarrolló una metodología novedosa en el estudio de una institución como lo es el INAI y se dio un análisis a la vertiente de órganos autónomos desde la toma de decisiones, más allá del plano normativo y formal que ha predominado en el estudio de esta institución de manera particular.

El siguiente apartado presentan las conclusiones generales de la Tesis que se pueden desprender a partir del análisis de cada una de las variables y de los datos trabajados a partir de las técnicas de investigación y análisis inferencial de la Tesis, así como de la creación de los indicadores e índices para analizar una institución de este tipo. Estas conclusiones serán abordadas en cuatro puntos principales: 1) el cambio de comisionados y funcionamiento del Instituto; 2) la influencia del perfil laboral de los comisionados; 3) el efecto aprendizaje de los miembros de la Institución; y 4) los factores que influye en el desempeño del Instituto. Por último se presenta una breve agenda de posibles líneas de investigación y estudios que se pueden realizar a partir de esta investigación.

1. Cambio de comisionados y funcionamiento

El análisis propio de las variables internas como son la configuración de una institución, la normatividad y su actuar son factores importantes que deben tener un espacio propio en un estudio explicativo de cualquier institución de la naturaleza del INAI. El estudio que se hizo en el Capítulo 3 estuvo orientado tanto al objetivo general de la Tesis como a la pregunta y argumento centrales. A su vez, esto dio pauta para que en los capítulos finales la investigación (y el investigador) se decantara por el estudio pormenorizado de las variables internas como factores relacionados tanto con la transparencia como con la rendición de cuentas del Instituto.

Así, el Capítulo 3 presentó la principal variable independiente relacional que es el cambio de comisionados con perfiles diferentes y cómo es que este ir y venir de personas en el interior del Pleno del Instituto repercutió en el desempeño de la institución garante en el país. Los ocho Institutos que se formaron con esta rotación de comisionados (pensando solamente en la sustitución

de un comisionado) dejan ver que los únicos institutos en donde sus resoluciones terminaban favoreciendo a las personas fueron en los Institutos 1 y 2 (casi seis de cada diez recursos se resolvían favorablemente a quien los promovía), las resoluciones de las configuraciones posteriores estuvieron más orientadas hacia las dependencias (en el Instituto 3 se resolvieron seis de cada diez, en el Instituto 4 fueron seis de cada diez, en el Instituto 5 aumentó a casi siete de cada diez, para el Instituto 6 y 7 fueron nuevamente seis de cada diez recursos favorables a los sujetos obligados). Así para el Instituto 8 se recobra esa tendencia pro-transparencia del inicio con un 62 % de posibilidades reales de ser el ciudadano el favorecido por el órgano garante.

La elección de este análisis en particular también permitió ver que cada Instituto sufrió variaciones en sus niveles de rendición de cuentas. Durante 13 años de estudio, el Instituto ha logrado generar un 77.5 % de rendición de cuentas con sus resoluciones. Esto en términos agregados. De forma desagregada lo que tenemos es un escenario diferente: mientras que el cumplimiento es del 100 % en diversos años, en siete años para ser exactos, en seis es donde hay problemas de acatamiento de las disposiciones del Instituto siendo el 2015 el único año que registra 0 % de cumplimiento.

Así, el problema del Instituto para lograr mayor transparencia y una mayor rendición de cuentas quedó presente con ese análisis, lo que permitió conocer de mejor manera la causa de este problema fue a partir del estudio propio de los comisionados en su calidad individual a través de sus trayectorias de vida laboral.

Al menos hasta ahora no cabe duda de que la entrada y salida de comisionados sí afecta el rendimiento del Instituto, pero hay un factor dentro de esta rotación que los datos muestran que ha podido influir en la transparencia y rendición de cuentas y es el perfil laboral de los comisionados. La razón por la cual los cambios de comisionados incidieron en los dos objetivos del Instituto con cada configuración se debió a que ante una nueva designación de comisionados, las trayectorias laborales diferentes de ellos llevaban a cabo configuraciones de perfiles diversos. Cada uno de estos perfiles repercutía en el diseño del Pleno mismo orientando las decisiones de cada Instituto en niveles diferentes tanto de transparencia como de rendición de cuentas.

2. La influencia del perfil laboral de los comisionados

Esta investigación permitió ver que (con los datos trabajados) cuando hay mayor homogeneidad (en cuanto a perfiles laborales) de los comisionados, hay una tendencia al cierre de información. En palabras más sencillas esto expresa que las instituciones importan, pero las personas importan más.

El perfil laboral de los comisionados muestra que hay una relación directa entre cierre de información y comisionados provenientes del sector público.

Las primeras configuraciones del Instituto que fueron más heterogéneas en sus perfiles laborales dan cuenta de niveles de transparencia superiores a la media. En cambio, las subsecuentes configuraciones con perfiles más homogéneos muestran niveles de transparencia más bajos. Debe señalarse que un hallazgo importante de esta Tesis es que esa homogeneización de perfiles que orientaron sus decisiones hacia las dependencias y no hacia los ciudadanos estaba compuesta por gente proveniente del sector público que terminó dominando el Pleno del Instituto hasta antes de la reforma de 2013 (Instituto 6 y 7), mientras que la heterogeneidad que se vivió en un inicio (Instituto 1 y 2) se integraba por personas provenientes tanto del ámbito académico, sociedad civil, iniciativa privada y sector público y ellos muestran niveles altos de transparencia en favor de los ciudadanos.

Lo mismo sucede con los perfiles y la rendición de cuentas. Aunque no hay una tendencia marcada como con la transparencia, los primeros institutos se hicieron obedecer por los sujetos obligados, mientras que los institutos subsecuentes tuvieron problemas para hacerse acatar en sus resoluciones.

Esta investigación arroja un caso que debe analizarse con detenimiento ya que rompe esta regla que se encontró con lo que fue el IFAI (Institutos 1 al 7): el Instituto 8 de configuración homogénea y provenientes en su gran mayoría del sector público (5 de 7 comisionados) han mostrado niveles altos de transparencia similares a los primeros institutos. La posible explicación de este fenómeno que rompe la regla que durante 11 años se dio es que los comisionados del Instituto 8 que provienen de instancias del sector público, lo hacen de instituciones de naturaleza similar al INAI, es decir, de órganos de transparencia local.

Una de las explicaciones más plausibles de por qué se está dando este vaivén en la transparencia y rendición de cuentas de esta manera durante ocho Institutos diferentes y con perfiles bien definidos tiene que ver con el factor aprendizaje por parte de los mismos comisionados.

3. El efecto aprendizaje del Instituto y los comisionados.

Los valores correlativos de los modelos 1 al 4 dieron cuenta que los factores internos (configuración por perfil y aprendizaje) estaban relacionados con la transparencia y rendición de cuentas de forma negativa, mientras los modelos 5 al 7 presentaron esta relación de manera positiva. Aunque en los siete modelos se presenta que el indicador agregado de factores internos es significativo, de forma

desagregada el aprendizaje no es significativo para las variables dependientes, más sí lo es para las diversas configuraciones de perfiles del Instituto.

Así es como se demostró que existen variaciones entre los niveles de aprendizaje por año, por Instituto y por comisionado. Durante los primeros años e Institutos de vida del IFAI, su aprendizaje fue bajo, pero en crecimiento. En los últimos años de vida del IFAI y primeros del INAI que coinciden con las últimas configuraciones del Instituto, la tendencia al aprendizaje ha seguido a la alza. El nivel de aprendizaje que desde 2009 ha tenido el Instituto se ha logrado sostener en el tiempo hasta el 2015 presentando cada año niveles más elevados (con excepción de 2014 que presentó una ligera baja debido al nuevo marco normativo que debía aplicarse).

Los institutos se configuraron de forma precisa al momento de su integración lo que llevó a que se hiciese una valoración específica entre el tipo de instituto y su nivel de aprendizaje. Los datos muestran que ante una tendencia hacia la homologación o dispersión de los perfiles laborales al interior del Instituto, el aprendizaje que este pudiese tener se ve afectado notablemente. Los Institutos más heterogéneos (perfiles combinados o de los cuatro tipos: académicos, sector público, privado y sociedad civil) tienden a presentar niveles más bajos en su aprendizaje a diferencia de los institutos más homogéneos (predominantemente sector público) en su conformación que presentan niveles de aprendizaje superior o cercano a lo óptimo. La explicación probable pudiese ser que perfiles diferentes tienden a concretar acuerdos comunes con mayor dificultad ya que suelen tardar más tiempo en lograr dichos entendimientos. Esto implica que el conocimiento de sus tareas, de sus funciones y de su actuar se ve retrasado y mermado por esa dificultad que presenta el provenir de áreas diferentes. Mientras que aquellas personas que provienen de áreas laborales o sectores similares (sino es que del mismo sector) están más propensos a tomar decisiones comunes con mayor prontitud lo que generaría una producción del conocimiento y una retroalimentación mucho más amplia tanto en las funciones como en el actuar de la dependencia.

Mientras que el perfil específico de los comisionados sí afecta e incide directamente en el resultado final de la toma de decisiones del órgano garante en materia de transparencia y rendición de cuentas, es decir, que su perfil laboral estaba orientando estas decisiones, este mismo perfil también muestra niveles de aprendizaje diferentes. Al menos el análisis hecho arrojó que existe una orientación y correlación entre perfil y aprendizaje. Los individuos de manera aislada dieron cuenta de esta afirmación. Perfiles académicos o de la sociedad civil como Juan Pablo Guerrero, María Marván, Jacqueline Peschard u Horacio Aguilar presentan niveles de aprendizaje altos a diferencia de

perfiles provenientes del sector público como Gerardo Laváeaga, Sigrid Artz o Areli Cano (por decir algunos nombres) que presentan niveles de aprendizaje muy bajos o casi nulos.

Los hallazgos que presenta esta variable son interesantes, pero escasos hasta el momento. Las unidades de observación ya sean Institutos (ocho en total) o comisionados (18 hasta ahora) no permiten hacer generalizaciones a partir de los resultados obtenidos. Bastará ampliar los sujetos de análisis para poder llegar a una conclusión de mayor alcance, estos resultados deben ser considerados con las reservas que la parcialidad puede dar. Lo que sí permiten es plantear la hoja de ruta para una profundización en este tipo de estudios más adelante.

Al final, la hipótesis planteada para esta investigación sobre la orientación de las decisiones del Instituto “hacia el cierre de información debido a factores de carácter interno como son la composición de su máximo órgano de toma de decisiones que es el Pleno a través de los diversos perfiles de cada integrante que ha tenido el Instituto después de una constante rotación de sus miembros, y debido al aprendizaje que han presentado los comisionados durante los primeros 13 años de análisis” se corrobora de manera parcial si es que la intención es ser estrictos con los resultados de la parte empírica de la investigación ya que solo una de las variables está completamente relacionada con los vaivenes de transparencia y rendición de cuentas, mientras que la otra variable independiente resulta ser complemento de la composición del Pleno por perfiles.

4. Factores que influyen en el desempeño del Instituto

Desde 2003 que empezó a operar el Instituto de transparencia en México, el vaivén en sus resultados ha sido una constante. Dejar de lado el análisis de este problema no resulta pertinente para el sector académico o social de nuestro país. En esta investigación se intentó dar un diagnóstico y respuesta al problema presentado analizando dos aspectos importantes que pueden ser parte de la enfermedad: las causas ambientales y las causas endógenas, o como se les llamó en el apartado 5 de la Tesis, los factores externos e internos.

El análisis que se realizó de este tipo de factores arrojó resultados sugerentes tanto para la interpretación como para la profundización de su estudio. El primer hallazgo es que a través de la aplicación de prueba modelística correlacional ambos factores están estrechamente relacionados con los resultados que puede dar una institución como lo ha sido y es el IFAI/INAI. Tanto el modelo 1 como el modelo 2 dejaron en claro que existe una relación estadísticamente significativa entre las variables dependientes e independientes en donde el desempeño de la transparencia y de la

rendición de cuentas han estado estrechamente racionados por más de 13 años que ha sido el lapso de estudio.

Las diferencias en esta relación estarían en cuanto a la magnitud y sentido de la misma con cada una de las variables. Para el caso de la transparencia, los factores externos son los que están más cercanos a sus resultados de una forma positiva, mientras que para la rendición de cuentas serían los factores internos de forma negativa. Estos datos no excluyen el hecho de que tanto los factores externos para la rendición de cuentas, como los internos para la transparencia sean significativos y estén relacionados entre sí, el determinante es el grado y sentido de esta relación lo que lleva a dar por hecho que vale la pena interpretar y darle el peso a quien se encuentra con mayor relación con cada variable a lo largo del tiempo.

Un segundo análisis más estático en el tiempo se realizó a partir de las mismas variables pero bajo el criterio de los diversos institutos que han existido como variable de control. Así, los modelos 3 y 4 arrojaron una relación estadísticamente significativa entre las variables dependientes e independientes que nos lleva a pensar que el nivel de democracia de un país, así como el respeto de derechos políticos y libertades civiles que se midieron en la variable de factores externos sí presentan una relación en cualquiera que sea el sentido, de igual forma que los otros factores de interés. La diferencia para llegar a decantarnos por una u otra está en la intensidad de esa relación y el interés personal del investigador. Para este caso, quien escribe estas líneas optó por el segundo tipo de variables, los factores internos.

Al analizar al grupo de variables internas como son el aprendizaje y el perfil del instituto lo que tenemos son resultados como los que se mostraron en los modelos 5, 6 y 7 que permitieron identificar claramente cuál de las dos variables internas es la que mayor relación tiene con las variables dependientes.

El modelo 5 da cuenta de una relación significativa de los cuatro cruces posibles medidos en años. La variable aprendizaje presenta un sentido negativo de esta relación, mientras que la variable perfil lo hace en un sentido positivo. Aplicando como variable de control al tiempo en este análisis correlacional, el cruce de variables nos indica que tanto el aprendizaje como el perfil del instituto encuentran un nivel de relación alto tanto con la transparencia como con la rendición de cuentas. Estos resultados presentan información relevante sostenida en el tiempo.

Sin embargo, cuando se realizó el análisis controlando por las configuraciones institucionales, tenemos que solo una variable de las dos independientes resulta significativa y esta nuevamente es el perfil del instituto.

Gracias a los hallazgos de estos modelos, se puede sostener que los siete modelos presentan una relación significativa de los factores internos con la transparencia y rendición de cuentas. Y de los factores internos, el perfil de los institutos pareciera estar más relacionado al resultado final de la institución que cualquier otra variable. Aunque esto no implica que los factores externos no sean importantes para el estudio de una institución de este tipo, para esta investigación no resultan relevantes ya que el objetivo general de la misma no permiten desviar el análisis hacia otras dimensiones.

Futuros estudios de investigación

La presente Tesis al aclarar dudas, generó otras más. Es en este sentido que, personalmente, han surgido algunas interrogantes que la investigación y la teoría no pudieron resolver y que rebasan el objetivo de esta Tesis, pero que en conjunto con los resultados obtenidos pueden generar líneas de investigación para explorarse en investigaciones futuras:

1. Una investigación de corte cualitativo podría ayudar a resolver si ¿es la homogeneidad/heterogeneidad de perfiles laborales determinante en los resultados que arroje un Instituto de transparencia? Tal vez no es la homogeneidad de perfiles lo que determina la poca transparencia, ¿serán los perfiles del sector público los que en realidad inciden en que haya poco acceso a la información y escasa rendición de cuentas?
2. Si existe un aprendizaje plenamente identificado en cada uno de los diversos Institutos y comisionados del órgano garante, entonces es posible que ese mismo aprendizaje se este dando en los mismos sujetos obligados por la ley, así como en los sujetos empoderados por esta ley que son los ciudadanos. ¿De qué manera se está dando el efecto aprendizaje tanto en las dependencias como en los solicitantes/promoventes? ¿Quién de los dos ha aprendido más?
3. Una interrogante adicional que surge es si después de 13 años (15 años al momento que se redactan estas últimas líneas) ¿Es posible hablar de una “cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas” presente en el mismo Instituto capaz de generarlas en otros?
4. Y por último, pensando que esta misma medición se puede realizar en órganos similares, pero de países diferentes a México y con una tradición más amplia en esta materia, ¿de qué

dependen los resultados de los diversos órganos de transparencia en Europa y América del Norte? ¿Serán la composición, perfiles y aprendizajes determinantes para ellos?

La presente investigación no se agota en estas últimas líneas y páginas, como se planteó desde su diseño mismo, esta fue una base y primera prueba de un diseño más amplio que permita llegar a resultados y conclusiones generalizables como debe hacer cualquier investigación científica. Por desgracia para el autor, el número limitado de observaciones de este estudio de caso impidieron ir más allá. Sin embargo, más configuraciones del Instituto están por venir en los próximos años y eso permitirá hacer el estudio de larga data que se hubiese querido hacer para esta investigación.

Más allá de los deseos personales del investigador, es un hecho que se debe continuar con los estudios sobre eficacia de los órganos autónomos, pero a través del análisis del ejercicio propio que se lleva a cabo dentro de cada uno de ellos. No hay duda de que la creación del IFAI fue benéfica tanto para el país, como para la democracia misma. El que el Instituto se pueda fortalecer depende de la forma en que tomen sus decisiones y qué tanto se apegue al principio de máxima publicidad (al interior como al exterior del Instituto). El actual INAI tiene un gran reto por delante, pero también una gran oportunidad que bien puede aprovechar con esta nueva reforma que le ha otorgado la autonomía constitucional desde el 2014 y que a partir de mayo de 2015 ha empezado a operar.

Referencias documentales:

- Ackerman, John, “Introducción. Más allá del acceso a la información”, en John Ackerman, (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, pp. 9-30, 2008
- Ackerman, John, Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América latina. En Jorge Carpizo y Carol Arriaga (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 3-21). México: UNAM, 2010.
- Ackerman, John, y Sandoval, Irma E., *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: IFAI, Cuadernos de transparencia, núm. 7, 2008.
- Agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Manual de Legislación Europea en Materia de Protección de datos, 2014.
- Aguilar, Jesús, Transparencia y democracia: claves para un concierto, México, ifai, 2006.
- Andrew Arato, Accountability y sociedad civil, en Enrique Peruzzotti, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Ed. Temas, 200
- Argyris, Chris y Donald A. Schon, *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1978.
- Arteaga, Nelson y Onofre, Liliana, “La protección a la privacidad en América Latina”, en Ansolabehere, Karina, Valdés Ugalde, Francisco y Vázquez Daniel (coords.) *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso, México
- Baltazar Macías, Atizaba y Juan Pablo Guerrero Amparán, El Instituto federal de acceso a la información pública : la construcción institucional, en Hugo A. Concha Cantú et. al. (coords.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IIJ, México, 2004
- Banisar, D., “Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World”, 2004
- Baños Martínez, Marco Antonio, *Transparencia y acceso a la Información pública en México: estudio comparado sobre su diseño e implementación*, Tesis de maestría no publicada, México, FLACSO México, 2007.
- Barreda, Mikel, “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. XVIII, número 2, segundo semestre de 2011.
- Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, México, fce, 1986.
- Borja López-Jurado, Francisco de (1991). *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas

Caballero, José Antonio, Carbonell, Miguel, <i>et. al.</i> , <i>El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional</i> . IIJ-UNAM, México, 2012
Cameron, Maxwell, <i>Strong Constitutions. Social-Cognitive Origins of separation of powers</i> , oxford University Press, New York, 2013.
Carbonell, Miguel <i>et. al.</i> , <i>El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional</i> , Publicación electrónica, núm. 7, IIJ, 2012,
Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en S. López-Ayllón (coord.), <i>Democracia, transparencia y Constitución</i> , México, unam-ifai, 2006, p. 7.
Carbonell, Miguel, <i>El régimen constitucional de la transparencia</i> , México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008
Cárdenas, Jaime <i>et. al.</i> , <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> . México: Porrúa-UNAM-IIJ, 1997
Carpizo, Jorge, El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo. <i>Revista de Estudios Políticos</i> , 125, 2004.
Castagnola, Andrea y Aníbal, Pérez-Liñán, “Presidential control of High Court in Latin America: along term view (1904-2006)”, en <i>Journal of Politics in Latin America</i> , 1, 87-114, 2009.
_____, “The legacies of judicial instability in Latin America, <i>Congress of the Latin America Studies Association</i> , 2014.
Collier, David y James E Mahon Jr., “Conceptual ‘stretching’ revisited : adapting categories in comparative analysis”, en <i>The American political science review</i> , vol. 87, issue 4, December 1993
Collier, David y Mahon Jr., James E., Conceptual “stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis. <i>The American political science review</i> , vol. 87, issue 4, 1993.
Constazo, Pasquale, “Derecho a la Información”, en Marcello Flores, Tania Gropi y Ricardo Pisillo Mazzeschi (coords.) <i>Diccionario de los derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización</i> , edición en castellano a cargo de Karina Ansolabehere, FLACSO México, México, 2009
Dahl, Robert, <i>La poliarquia: participación y oposición</i> , Reís, Buenos Aires, 1989.
Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, “La protección de datos personales entre particulares: esbozos de un esquema de regulación y protección en México”, en <i>Derecho Comparado de la Información</i> , julio-diciembre, 2002,
Dussauge, M., “The Neglected Dimension: Bringing Time Back into CrossNational Policy Transfer Studies”, <i>Policy Studies</i> , vol. 33, núm. 6, 2012, pp. 567-585.

Emmerich, Gustavo, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en <i>Democracia y transparencia</i> , Sinergia, no. 5, nov. 2005
Emmerich, Gustavo, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en <i>Polis</i> , segundo semestre, número 2, vol. 4, UAMI, México, 2004,
Escudero Álvarez, Hiram (2006). Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. <i>Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México</i> , 78, 43-54.
Ferreiro Yazigi, Alejandro, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Dubai (Sudáfrica), 1999
Fix-Zamudio, Héctor, Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana. En <i>Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional</i> (pp. 597-624). México: UNAM, 1987.
Flores Julián, Beatriz y César Camisón Zomoza, “La capacidad de absorción de conocimientos: factores determinantes internos y externos”, en <i>Revista Dirección y Organización</i> , pp.35-50, No. 36, octubre de 2008.
Flores Llanos, Ulises, <i>El derecho a la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública</i> , FLACSO México, México, 2006.
Foro Internacional OEC, La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias. Foro internacional organizado por la organización Electoral colombiana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 25 de mayo, Bogotá, Colombia, 2006.
Fuertes, Mercedes (1993). El proyecto de autonomía del Banco Central. <i>Revista de Derecho Bancario y Bursatil</i> , 51, p. 746
García Máynez, Eduardo, <i>Introducción al estudio del Derecho</i> . México: Porrúa, 1993.
García-Pelayo, Manuel, <i>Las transformaciones del Estado contemporáneo</i> . Madrid: Alianza Editorial, 1997.
Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea”, en <i>América Latina Hoy</i> , 51, 2009.
Helmke, Gretchen y Levitsky, <i>Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America</i> , Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
Hernández Rodríguez, Óscar, <i>Elementos de probabilidad e inferencia estadística para Ciencias Sociales</i> , UCR, Costa Rica, 2010.

Hervada, Javier y Zumaquero, José, <i>Textos internacionales de derechos humanos</i> . Pamplona: Universidad de Navarra, 1992.
Hickok, Eugene, “Accountability of public officials”, en Seymour Martin Lipset (ed.) <i>The Encyclopedia of Democracy</i> , Routledge, Londres, 1995
IFAI, Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los ciudadanos, IFAI, México, 2007.
Issa Luna Pla, “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en José Zalaquett, Alex Muñoz (edits.) <i>Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina</i> , Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile, 2008.
Jonathan Fox, Libby Haight, et. al., <i>Mexico’s right-to-know reforms. Civil society perspectives</i> , Woodrow Wilson International Center for Scholars – Fundar, México, 2007
Jordana, J., X. Fernández y D. Levi-Faur, “The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion”, <i>Comparative Political Studies</i> , vol. 44, núm. 10, pp. 1343-1369, 2010
José Sosa, <i>Transparencia y rendición de cuentas</i> , BBAPDF- Siglo XXI, México, 2011
Jütting, Johannes, Denis Drechsler, et. al., <i>Informal Institutions. How social norms help or hinder development</i> . OCDE, 2007.
Knight, Jack, <i>Institutions and social conflict</i> , Cambridge University Press, Cambridge, 1992
Landman, Todd, <i>Protecting Human Rights. A comparative study</i> , Georgetown University Press., Washington, D.C., 2005.
Levine, Daniel y José Molina, “La calidad de las democracias en América Latina: una visión comparada”, en <i>América Latina Hoy</i> , número 45, abril de 2007.
López-Ayllón, Sergio, et. al., <i>Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información</i> , IIJ-UNAM, México, 2005.
López Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, “Organizaciones gubernamentales y transparencia: bases analíticas para orientar la reforma organizacional”, Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, CIDE-IFAI-UNAM, sección III, 2008.
López-Ayllón, Sergio “La reforma y sus efectos legislativos, ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información, transparencia y datos personales?”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.) <i>El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias</i> , IIJ-IFAI, 2008

López-Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Ali “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, en <i>Gestión y política pública</i> , Vol. XVI, Número 1, semestre de 2007
López-Ayllón, Sergio y Marván, María (coords.) La transparencia en la república: un recuento de buenas prácticas, México, CIDE-IFAI, 2007.
López-Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en <i>Derecho Comparado de la Información</i> , enero-junio de 2007
López-Ayllón, Sergio, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en Jaqueline Peschard (coord.) <i>Hacia el sistema nacional de transparencia</i> , IISUT, México, 2016,
López-Pintor, Rafael, <i>Electoral management bodies as institutions of governance</i> , PNUD, 2000.
Maravall, José María, (1999). Accountability and Manipulation. en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (eds.), <i>Democracy, Accountability, and Representation</i> (pp. 154-196), Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
Marván, María y Roberto Corona Copado, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México”, en Ernesto Insunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.) <i>Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social</i> , pp. 571-600, Porrúa-CIESAS, 2006
McGill, M. E. y Slocum J. W., <i>The Smarter Organization: How to Build a Business That Learns and Adapts to Marketplace Needs</i> , Wiley, USA, 1994.
Méndez de Hoyos, Irma, <i>Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012</i> , TEPJF, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral número 26, 2014.
Merino, Mauricio, <i>La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas</i> , Wilson Center-Comexi, México, 2012.
Monsiváis Carrillo, Alejandro, <i>El desempeño de los órganos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)</i> . México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2007.
Moreno, Erika, Crisp, Brian F. y Shugart, Matthew Soberg, The accountability deficit in Latin America. En Scott Mainwaring y Christopher Welman (eds.) <i>Democratic accountability in Latin America</i> (pp. 79-131). Oxford: Oxford University Press, 2003.

Moreno Luzón, María D., <i>et. al.</i> , “La generación del conocimiento en la organización: Propuesta de un modelo integrador de los distintos niveles ontológicos de aprendizaje”, <i>Cuadernos de Trabajo</i> , Universidad de Valencia, No. 126, pp. 1-27, 2001.
North, Douglass Cecil, <i>Instituciones, cambio institucional y desempeño económico</i> , FCE, México, 1993.
Offe, Claus, El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En Robert E. Goodin (compilador), <i>Teoría del Diseño institucional</i> , Gedisa, Barcelona, pp. 251-282, 2003.
O'Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en <i>Revista española de Ciencia Política</i> , núm. 11, octubre de 2004,
O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana referencias a países poscomunistas”, en <i>Desarrollo Económico</i> . Vol. XXXIII No 130. 1993.
O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies” en Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) <i>The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies</i> (pp. 112-125). Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) <i>The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies</i> , Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1999
Peschard, Jacqueline, <i>Hacia el Sistema Nacional de Transparencia</i> , IIJ-UNAM, México, 2016
Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002), Los Órganos constitucionales autónomos en México. En José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.) <i>Estado de derecho y transición jurídica</i> (pp. 173-194). México: IIJ-UNAM.
Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, “Accountability social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti, <i>Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas</i> , Ed. Temas, 2002.
Petrizzo Páez, María Angela, “El desarrollo endógeno y aprendizaje institucional: Una relación recursiva”, en <i>Revista Venezolana de Gerencia</i> , v. 13, n. 41, p. 30-48, marzo 2008
Przeworski, Adam, “Accountability social en América Latina y más allá”, en Enrique Peruzzotti, <i>Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas</i> , Ed. Temas, 2002.
Pulido Jiménez, Miguel Ángel, <i>Otra lectura del derecho de acceso a la información</i> , FLACSO México, México, Tesis de Maestría, 2013.

Reyes Orona, Gabriel, Comentarios a la desincorporación bancaria y a la autonomía del Banco central. <i>Pémex Lex</i> , 71-72, 1994.
Riker, William, <i>La democracia en Estados Unidos</i> , Mcmillan, New York, 1965.
Ríos Figueroa, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en Latinoamérica”, en Helmke, G., y Ríos Figueroa, J. (coords.) <i>Tribunales constitucionales en América Latina</i> , Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.
Rodolfo Vergara, <i>La transparencia como problema</i> , IFAI, Cuadernos de Transparencia 3, México, 2008
Sabine, George, Historia de la teoría política, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
Salazar Rebolledo, Grisel, “La solidez del cristal: la importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información”, en <i>Foro Internacional</i> , vol. LVI, núm. 3, julio-septiembre 2016, pp. 684-723.
Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez Sánchez, Paula, (2008) “La reforma al artículo 6o. de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”, en Salazar Ugarte, P. (coord.), El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
Sartori, Giovanni, <i>Teoría de la democracia</i> , Alianza Editorial Mexicana, México, 1988.
Schedler, Andreas, <i>¿Qué es la rendición de cuentas?</i> , IFAI, Cuadernos de Transparencia 3, México, 2004
Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, <i>Los derechos en acción. Obligaciones y principios de los derechos humanos</i> , Flacso-México, México, 2013.
Sosa, José, <i>Transparencia y rendición de cuentas</i> , BBAPDF- Siglo XXI, México, 2011.
Torrico, Mario Alejandro, <i>Factores explicativos y dimensiones de la estabilidad política: un estudio mundial</i> , FLACSO México, México, Tesis de Doctorado, 2009.
Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, en <i>Revista del Instituto de la Judicatura Federal</i> , 29, 2010.
Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano, <i>Los derechos humanos en acción</i> , Flacso-México, México, 2013
Villanueva, E., <i>Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica</i> , México, IIJ-UNAM, 2003.
Villanueva, Ernesto, “Transparencia acotada”, <i>Proceso</i> , 1557, 2006.

Visauta Vinacua, B. y Batallé Descals, P., *Métodos estadísticos aplicados. Tomo II: Estadística Inferencial*. España, Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., 1986

Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Editorial Cal y Arena, 2001.

Documentos legales:

31 Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, *Propuesta conjunta para la redacción de estándares internacionales sobre protección de datos personales y privacidad*, Madrid, 5 de diciembre de 2009.

Access Info Europe, junio de 2010.

Acta de Sesión ACT-EXT-PUBI13IO4/201Z

Boletín No. 3092, Cámara de Diputados, 27 de febrero de 2014.

Comunicado IFAI/015/05, 16 de marzo de 2005.

Comunicado Oficial IFAI/180/11, 15 de diciembre de 2011.

Comunicado Oficial IFAI-OA/028/14, 14 de mayo de 2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversia Constitucional 32/2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Criterio 11/10 emitido por el pleno del IFAI en 2010 que corresponde a los expedientes 2180/08, 3603/08, 708/09, 1355/09 y 2290/09.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.

Diario Oficial de la Federación, sección primera, 11 de junio de 2002.

Diario Oficial de la Federación, sección primera, 24 de diciembre de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Decreto de reforma constitucional del artículo 6º, sección primera, 20 de julio de 2007.

Diario de Debates del Senado número 33, 12 de diciembre de 2002.

Diario de Debates del Senado número 1, 28 de abril de 2005

Diario de debates número 15, 20 de octubre de 2009.

Diario de Debates número 21, 11 de abril de 2012

Diario Oficial de la Federación, primera sección, 1 de junio de 2009.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, 5 de julio de 2010.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, 7 de febrero de 2014.

Diario de los Debates, jueves 20 de diciembre de 2012, Diario 38, Primer periodo ordinario, LXII Legislatura.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año V, número 895, viernes 7 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 19 de diciembre de 2006, Año X, Número 2155.

Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de marzo de 2007, Año X, Número 2207.

Gaceta Parlamentaria número 79, 15 de marzo de 2007

Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3843, jueves 22 de agosto de 2013.

Gaceta del Senado, Martes 24 de abril de 2007, No. 101, Año 2007, 1º Año de Ejercicio Segundo Periodo Ordinario.

Ley de Acceso a los Documentos de la Administración Pública (Ley de Información no divulgada), Dinamarca, 1985.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, 2002.

Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de Particulares, 2010

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2014.

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10)

Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, España, 1999.

Organización de Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

OEA, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte IDH 2014*, Washington, D.C., marzo de 2015.

Tesis: P./J. 54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008.

Notas periodísticas:

El Universal, 14 de diciembre de 2002

La Jornada, 13 de diciembre de 2002.

RC Multimedios, 30 de abril de 2011.

Sitios web:

Freedom House www.freedomhouse.org

Latinobarómetro www.latinobarometro.org

Transparencia Internacional www.transparency.org

Anexo

Construcción y determinación del tamaño de la muestra.

Para hacer inferencia estadística y poder determinar el tamaño de una muestra es necesario conocer ciertos datos que permiten obtener un resultado confiable. Estos son tanto el nivel de confianza como el margen de error. Estos se tienen que decidir antes de buscar el tamaño de una muestra. Uno de ellos siempre determinará al otro: un 95 % de confianza deja un margen de error de 5 %, un 90 % de confianza tiene un margen de error de 10 %, etc. En este caso se decidió que fuese empleado el más utilizado que es el de 95 % de confianza con 5 % de error.

La información con la que se contó únicamente fue sólo con el tamaño del universo, por ello la forma de sacar una muestra es por medio de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{k^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{(e^2 \cdot (N-1)) + k^2 \cdot p \cdot q}$$

o, bien, de la siguiente manera:

$$n = Z^2 \cdot P \cdot (1-P) \cdot N / (N-1) + e^2 \cdot Z^2 \cdot (1-P)$$

Donde:

n será el tamaño de la muestra que se desea buscar

Z^2 = nivel de confianza²⁴⁷ al 95 % = 1.96²⁴⁸

P = valor constante²⁴⁹ = 0.5

N = tamaño del universo

e^2 = Error²⁵⁰ = 0.05

²⁴⁷ El nivel de confianza es el que permite dar muestra de qué tan certeros son nuestros resultados de esta muestra con los resultados de la población. En este caso, el 95 % lo que señala es que de cada 100 muestras 95 de ellas se comportarán de forma similar a esta, es decir, no habrá varianzas significativas entre ellas.

²⁴⁸ El 1.96 es un valor ya determinado que al momento de decidir el nivel de confianza en automático para una distribución normal Z su valor es de 1.96.

²⁴⁹ Como su nombre lo indica, este valor es un dato constante que jamás cambia. En algunos lugares se conoce como “ p ” valor o como $1-q$, como quiera que se conozca su valor siempre será de 0.5.

²⁵⁰ El error estadístico lo que representa es qué tanto pueden variar los resultados finales. Con un error del 0.05 o del 5 % el resultado de la muestra puede estar por encima o por debajo del resultado de la población en sólo cinco puntos porcentuales.

Sin embargo, dicha fórmula presenta un problema al momento de proceder ya que el tamaño de muestra que habrá de buscarse será imposible rastrearlo en los recursos debido a los tamaños poblacionales de cada año y formas de clasificar propias del instituto que van en numeraciones consecutivas y cada año vuelve a iniciar la numeración. Es decir, en el año 2003, 2004, 2005, etc., existen recursos con el número de expediente “1”, por consiguiente si uno de nuestros casos que tuviésemos que elegir fuera el expediente número “1” habría un problema ya que no sabríamos el de qué año utilizar.

La forma en que se puede corregir ese problema es incluyendo una medida más en nuestra fórmula, la cantidad de años (y^{251}) que terminará dividiendo el tamaño de muestra total, lo cual nos permite proceder solamente a tomar la cantidad exacta de casos por año que resultan al final.

$$n = [Z^2 * P * (1-P) * N / (N-1) * \epsilon^2 * Z^2 * (1-P)] / y$$

Así tenemos entonces que nuestra primera fórmula nos dice que con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del +/- 5 % nuestra muestra debe ser de **382 casos**. Aplicando nuestra segunda fórmula, por año necesitaremos **30 casos por año lo que nos da un total de 390 recursos de revisión**.

N	63889
n	382
n por año	30
Nivel de confianza	95 %
Margen de error	+/- 5 %
Fórmula empleada y propuesta para determinar muestras por año cuando sólo se conoce la población total.	$n = [Z^2 * P * (1-P) * N / (N-1) * \epsilon^2 * Z^2 * (1-P)] / y$

Los resultados obtenidos en cada apartado del Capítulo III, IV y V fueron obtenidos después de haber aplicado los criterios de confianza y del error estadístico los cuales permiten darle un grado de certeza mayor a las conclusiones y generalizaciones que se llevaron a cabo.

Cabe aclarar que la selección de los casos por año se dio de manera aleatoria simplemente fijando los parámetros 1 (primer recurso de cada año) y “f” (último recursos registrado de ese año) generando números aleatorios y eligiendo los 30 recursos arrojados.

²⁵¹ La “y” en este caso se consideró para representar al año (“year” en inglés) no porque corresponda a una variable “y”.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00129

Matrícula: 2143802360

LA TOMA DE DECISIONES DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LOS PERFILES, APRENDIZAJES Y RESULTADOS, 2003-2015.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas del día 13 del mes de septiembre del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
DR. LUIS DANIEL VAZQUEZ VALENCIA
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA



RAMIRO DANIEL SANCHEZ GAYOSSO
ALUMNO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: RAMIRO DANIEL SANCHEZ GAYOSSO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTA

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

VOCAL

DR. LUIS DANIEL VAZQUEZ VALENCIA

SECRETARIO

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA