



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

Maestría en Ciencias Sociales

XIX promoción

2012-2014

**El IFAI a revisión: transparencia y rendición de cuentas, 2003-2013.**

Tesis que para obtener el grado de:

**Maestro en Ciencias Sociales**

Presenta:

**Ramiro Daniel Sánchez Gayosso**

**Directora y Director:** Dra. Karina Ansolabehere y Dr. Francisco Valdés Ugalde

**Lectores:** Dra. Graciela Bensusán y Dr. Alberto Escamilla Cadena

**Línea de Investigación:** Democracia, Procesos Políticos y Derechos Humanos.

**Seminario:** Estado, Democracia y Derechos Humanos.

**México, D.F., Julio de 2014**

Esta tesis fue realizada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
(CONACYT)

## **Resumen:**

La presente investigación estudia el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) en el periodo comprendido de 2003 a 2013. Lo que se presentará es qué tanto logró el IFAI transparentar información e hizo que se rindiera cuentas a los sujetos obligados, esto a partir de la resolución de los recursos de revisión.

La transparencia y rendición de cuentas son los dos principales objetivos que debe cumplir el IFAI, el cumplimiento de ambos da cuenta de una eficacia institucional. Esta investigación analiza algunos factores que se considera pueden generar una incidencia en la eficacia del Instituto, tales factores son el cambio de comisionados, el perfil laboral de cada uno de los comisionados, y el aprendizaje tanto de las dependencias como de las personas.

Esta Tesis pretende abonar a los estudios sobre eficacia institucional, especialmente, a los estudios sobre órganos autónomos en el país.

**Palabras clave:** IFAI, transparencia, rendición de cuentas, eficacia institucional, comisionados, perfil laboral, aprendizaje.

### **Abstract:**

This research studies the functioning of the Federal Institute of Access to Public Government Information (IFAI) in the period from 2003 to 2013. The next presentation is about how much information the IFAI can make transparent and the accountability of the regulated entities, this from the resolution of the appeals.

Transparency and accountability are the two main objectives to be met by IFAI, the compliance realizes of both is saying something about institutional effectiveness. This research analyzes some factors considered may generate an impact on the effectiveness of the Institute, such factors are changing commissioners, the job profile of each one of the commissioners, and learning of both, units as persons.

This thesis aims to pay to organizational effectiveness studies, especially studies on autonomous bodies in the country.

**Key Words:** IFAI, transparency, accountability, institutional effectiveness, commissioners, job profile, learning

*En memoria de Gustavo Emmerich, entrañable profesor.*

## Agradecimientos

Buscar las palabras exactas para agradecerle a alguien el tiempo, espacio y compañía no es una tarea fácil. Un simple “gracias” a veces se queda corto. Y buscar a las personas exactas a quien agradecer resulta más complicado ya que podemos cometer el error de olvidar a algunas personas en nuestro afán de ser agradecidos. Por esa razón creo que es mejor agradecer a quien me ha permitido conocer a todas y a todos aquellos con quienes he tenido el gusto de compartir aunque sea un instante de su tiempo: a la vida.

De no ser por esta vida que tengo no estaría en condiciones de estar terminando esta Tesis, y menos, de haber conocido a gente maravillosa que tanto me ha enseñado. De no ser por la vida no podría estar en condiciones de dar un paso más hacia el futuro.

Esta vida me ha puesto en el camino una serie de obstáculos y pruebas que afortunadamente han sido superados, no sé si con éxito, pero han sido superados. Esta vida así como me ha presentado personas, también se ha llevado a otras dejando un vacío enorme que jamás podrá ser llenado y aunque hoy en día ya no estén físicamente, siguen y seguirán estando presentes en mi recuerdo.

Mención especial merece alguien que me ha dado la fortaleza que de vez en vez me resulta necesaria para continuar, que cree más en mí de lo que yo alcanzo a valorar, que continúa y sigue presente a pesar de que no soy tan buen amigo como quisiera: gracias, Erick, por todo este tiempo que me has dado y por todo lo vivido, eres el mejor amigo que alguien como yo podría aspirar a tener. Espero algún día poderte retribuir.

Estos agradecimientos no quedarían completos si no los hago extensivos como dicta la costumbre: a mi familia, a mis profesores, a mis compañeros, a las personas que me hicieron llevadera la maestría tanto dentro como fuera de la institución, y a un largo etcétera.

¡Gracias a todos! Todos se quedan en mi corazón.

Seguro que pronto nos volveremos a encontrar, si no es en esta vida, será en la que sigue... Lo importante es que *I'm still standing*

## ÍNDICE GENERAL

Resumen.....	2
Abstract .....	3
Agradecimientos.....	5
Índice General.....	7
Índice de cuadros, gráficos e imágenes.....	8
Introducción .....	10
Contexto en que surge el IFAI.....	11
Planteamiento del Problema .....	15
Pregunta de investigación e hipótesis .....	19
Capítulo I. El IFAI: rendición de cuentas y transparencia en el México de hoy. ....	21
1.1 Los órganos autónomos y la experiencia mexicana: el IFAI .....	23
1.1.1 Origen y desarrollo de los órganos autónomos en el mundo .....	23
1.1.2 Concepciones y funciones .....	25
1.2 Los órganos autónomos constitucionales en México: ¿al IFAI se le puede considerar autónomo? .....	29
1.2.1 Conformación del IFAI .....	35
1.2.2 Funciones del Instituto.....	38
1.3 ¿De qué manera se ha estudiado al IFAI? .....	41
Conclusión de capítulo.....	42
Capítulo II. Diseño metodológico .....	44
2.1 Algunos conceptos claves, variables, dimensiones e indicadores. ....	45
2.1.1 Variables independientes: composición del pleno y aprendizaje.....	47
2.2 Técnicas de análisis de datos.....	52
Capítulo III La eficacia del Instituto: avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. ....	58
3.1 Eficacia institucional a prueba. ....	61
3.1.1 El IFAI del secretismo .....	62
3.1.2 Transparencia, los claro-oscuros.....	67
3.1.3 Rendición de cuentas limitada. ....	70
3.2 Los cambios en el pleno del IFAI. ....	74

3.2.1 Diversos momentos del IFAI: seis tipos diferentes. ....	75
3.2.2 De la apertura al cierre.....	79
3.2.2.1 Otra forma de clasificar .....	83
3.2.3 Composición del IFAI por trayectoria laboral .....	87
3.3.1 Dos casos, dos formas de pedir y responder diferentes. ....	92
3.3.1.1 Caso 149/2003: los comienzos.....	93
3.3.1.2 Caso 3827/2011: el efecto aprendizaje.....	96
Conclusiones del capítulo .....	99
Conclusiones Generales .....	101
1. Tendencia al cierre de información .....	101
2. Cambio de comisionados y funcionamiento .....	102
3. La influencia del perfil laboral de los comisionados .....	104
4. El efecto aprendizaje de las partes.....	106
Futuros estudios de investigación.....	108
Bibliografía: .....	109
Anexo .....	116
Construcción y determinación del tamaño de la muestra. ....	116

## **ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS E IMÁGENES**

Cuadro 1. El IFAI en números. ....	18
Imagen 1. Organigrama. ....	37
Cuadro 2. Tipo de funciones.....	38
Cuadro 3. Recursos de revisión, 2003-2012.....	39
Cuadro 4. Tipo de IFAI y duración.....	48
Cuadro 5. Cambios por bloque de comisionados .....	49
Cuadro 6. Operacionalización de variables .....	51
Figura 1. Relación de variables .....	52
Cuadro 7. Cantidad de recursos por año .....	53
Cuadro 8. Criterios .....	54
Cuadro 9. Conformación base del IFAI .....	55



Cuadro 10. Criterios que aplica el IFAI para resolver un recurso de revisión .....	64
Gráfico 1.Resoluciones del IFAI, 2003-2013.....	66
Gráfico 2. Sentido de los recursos de revisión .....	67
Gráfico 3.Dos últimos años de sexenio.....	68
Gráfico 4.Tres últimos años de sexenio .....	70
Gráfico 5. Rendición de cuentas.....	72
Gráfico 6. Rendición de cuentas desagregado .....	73
Cuadro 11. Las configuraciones de IFAI en once años. ....	78
Gráfico 7. Resoluciones por tipo de IFAI .....	80
Gráfico 8. Productividad según el tipo de IFAI .....	82
Gráfico 9. Rendición de cuentas por IFAI .....	83
Cuadro 12. Los tipos de IFAI en once años.....	84
Gráfico 10. Otra clasificación por Instituto .....	84
Gráfico 11. Relación productividad y resoluciones .....	85
Gráfico 12. Acatamiento por IFAI .....	86
Cuadro 13: Tipo de IFAI por trayectoria laboral .....	88
Gráfica 13. Resultados por perfil de comisionados.....	90

## Introducción

La democracia en México 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 Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) 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 con esto, 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 ley: llevar a cabo la rendición de cuentas de los sujetos obligados a la transparencia.

En un corto periodo de tiempo de apenas once años, las resoluciones que ha emitido el IFAI 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 periodo de tiempo tampoco se ha logrado consolidar presentando escenarios en los últimos años de desacato a las resoluciones por parte de los sujetos obligados. Un hallazgo más que surge de este estudio da cuenta de una evolución en la forma de pedir información, así como en la forma de responder a la peticiones de información lo cual se puede traducir en un aprendizaje por parte de los solicitantes como de las dependencias.

En esta Tesis lo que se analizará será la eficacia del IFAI para lograr que sus dos objetivos planteados se cumplan: la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello 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 además se llegue a un acatamiento de estas decisiones, mayor será la eficacia del Instituto. De esta manera se estará estudiando una de las áreas menos trabajadas hasta el momento: la forma en que decide el Pleno del IFAI.

## **Contexto en que surge el IFAI**

Desde hace casi ya cuatro décadas en México se ha vivido un clima de cambio político constante. Los cambios políticos que se provocaron 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 en México considerándolo desde el año 2000 como un país democrático, al menos en términos electorales.

Nuestra democracia ha vivido en los últimos años bajo un estado de certidumbre electoral, debido al fortalecimiento que representó su sistema de elecciones que garantizan su competitividad en la contienda política y 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 14 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 el México pos-democrático 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 (2014), 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* (Baños, 2007: 4).

De lo que se trata es de un proceso que busca regresar el empoderamiento a los ciudadanos/principales 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 (2008) sostienen 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 gobierno. 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 ley 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 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.

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, fundamentalmente establecidas en la ley, que permitan una transparencia en las acciones gubernamentales, el ejercicio de los recursos y demás actividades que contengan un sentido público y de acceso ciudadano (Flores, 2006). En el año 2003 empieza a funcionar el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública<sup>1</sup> 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).

El IFAI 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 IFAI 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 IFAI sería el árbitro en esta disputa. La idea original del IFAI 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

---

<sup>1</sup> En 2009 cambia de nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

información al gobierno y de esta manera lo estarían poniendo en un estado de rendición de cuentas.

Para que un órgano autónomo como el IFAI demuestre su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, debe caracterizar su actuación por medio de la autonomía, la cual deberá estar sustentada 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-ciudadano (Ackerman, 2007). 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 ciudadanía* (Woldenberg, 2001), y profesionalización de los servidores públicos lo que desembocó en lograr consolidar el prestigio que ha tenido (Flores, 2006). 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 IFAI no puede quedar exento de esta tarea. La conformación del IFAI como defensor de la transparencia y el acceso a la información, así como promotor de la rendición de cuentas en el gobierno federal 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 (2004) han establecido que ser transparente implica ver a través de las cosas, es decir, la posibilidad de ver cuando hay barreras. Aterrizando esta idea al plano gubernamental, la transparencia adquiere vital importancia ya que la podemos considerar como una facultad para poder ver a través de las barreras que el gobierno 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* (Flores, 2006: 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 (2004) explica que podemos entender la rendición de cuentas como un instrumento de los ciudadanos para servir de contrapeso a los poderes políticos. Los sistemas de reglas que redefinen la rendición de cuentas favorecen la posibilidad de que los ciudadanos fiscalicen las actividades gubernamentales, para observar la eficacia de sus decisiones y mantener una vigilancia sobre posibles desviaciones que puedan devenir en irregularidades (Flores, 2006: 10)

En México ambos temas se conjugaron y se establecieron 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 del gobierno federal. El instituto encargado del cumplimiento de la ley de transparencia, el IFAI, durante sus once años de funcionamiento ha presentado algunos problemas que le han impedido alcanzar la eficacia deseada.

### **Planteamiento del Problema**

En esta tesis se manejará 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 de Acceso a la Información Pública. Lo que interesa ver es el funcionamiento del Instituto al momento de resolver sobre los recursos de revisión que llegan a él. El IFAI 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. Sus funciones básicas se encuentran establecidas en la LFTAIPG y en resumen podemos señalar que son: 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 (art. 13, 14).

El Instituto resuelve sobre la negativa de información de una serie de sujetos obligados por la ley. Estos sujetos que deben proporcionar información son todas las dependencias

del poder ejecutivo federal, el poder judicial, el poder legislativo, los órganos constitucionales autónomos y en general cualquier dependencia de carácter Federal. Sin embargo, a pesar de estar establecidos los sujetos mencionados, no hay reglamentación al respecto por lo mismo están fuera de la competencia del IFAI. Es necesario señalar que aunque en la ley se establece para los tres poderes, su aplicación se limita básicamente a las 250 dependencias del ejecutivo federal, es decir, la ley contempla un ámbito de instauración de regulación en los tres poderes, pero se delimita en la actuación de la administración pública centralizada y paraestatal.

En realidad el IFAI 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 el Instituto. El papel del IFAI 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 ante el Instituto. Es así como el IFAI adquiere relevancia ya que recibe el papel de árbitro en este conflicto. El pleno del Instituto durante estos once años de estudio estaba conformado por cinco comisionados quienes eran los responsables de resolver sobre los casos de negativa de información. Según lo que la Ley en materia de transparencia señala, el pleno del IFAI tiene entre sus principales facultades la de *revertir la decisión de la autoridad sobre el acceso a la información*.

Entre los objetivos que la ley y el mismo reglamento interno del IFAI se establecieron podemos encontrar como prioridades: la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Si el IFAI 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 IFAI 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 IFAI, termina siendo (según la ley y el reglamento del Instituto) un acto de rendición de cuentas.

Estos dos objetivos que se han planteado que debe cumplir el IFAI son los que permitirán pensar la magnitud de la eficacia del Instituto. Como se refirió en líneas anteriores, la eficacia de un órgano autónomo como el IFAI debe estar basada en su actuación y si el principal acto del IFAI está en la resolución sobre los recursos de revisión, es sobre esta materia que se debe fijar especial atención.

El problema fundamental de esta investigación radica en el hecho de que las resoluciones del IFAI 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 debe 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.

Esta investigación pretende **analizar el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el periodo que va de 2003 a 2013. Lo que se tratará de hacer es conocer qué tanto logró el IFAI transparentar información e hizo que se rindiera cuentas a los sujetos obligados, esto a partir de la resolución de los recursos de revisión**. Un primero acercamiento a los datos del IFAI permiten ver un contraste entre el número de solicitudes con el número de recursos de revisión que llegan al Pleno: 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 1. El IFAI en números.**

Año	Número de solicitudes	Número de recursos de revisión registrados en los informes anuales	% de recursos sobre solicitudes	Total de recursos resueltos	Número de recursos registrados en el sistema del IFAI
2003	24097	635	2.6 %	442	635
2004	37 732	1431	3.8 %	1,309	1429
2005	50127	2639	5.3 %	2,325	2640
2006	60213	3533	5.9 %	3,389	4558
2007	94723	4864	5.1 %	4,772	5274
2008	105250	6053	5.7%	5,792	6053
2009	117597	6038	5.1 %	6,330	6038
2010	122138	8160	6.7 %	8,251	8160
2011	123293	6185	5 %	6,394	6185
2012	131154	6119	4.7 %	5,435	4684
Total	866324	45657	5.3 %	44,439	<b>51 350</b>

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

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 dependencia; y segundo, un rebase en las capacidades del IFAI 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 once años de existencia debería ser sencillo visualizar su desarrollo político, sin embargo podemos observar en el cumplimiento de sus funciones y en el análisis de su autonomía los alcances del ejercicio de sus facultades para lograr su consolidación en estos años.

Algo que también se ha planteado para esta investigación tiene que ver con el análisis en la toma de decisiones del Pleno. El Pleno del IFAI no se ha mantenido estable en su estructura durante los once años de vida que ha tenido. Los cambios en el pleno han sido constantes y la salida y entrada de comisionados con una formación y trayectoria laboral lleva a pensar que los resultados entre un pleno y otro no serían los mismos. Para analizar la eficacia del Instituto se habrá de considerar cada cambio. Lo que encontraremos más adelante son cambios que han tenido un impacto tanto negativo como positivo para la transparencia.

### **Pregunta de investigación e hipótesis**

Para esta investigación se han planteado una serie de interrogantes que habrá de responderse de manera puntual durante toda la investigación. Por un lado, es necesario preguntarse *¿Qué tan eficaz ha resultado el papel del IFAI en su tarea transparentadora de información? ¿Qué tanto ha contribuido a la rendición de cuentas? Y ¿de qué manera se ha dado el proceso de toma de decisiones por parte del Instituto?*

Mientras que la hipótesis que guiará este trabajo será: *La eficacia del IFAI ha sido limitada, principalmente, porque la toma de decisiones del Pleno ha hecho que se logre transparentar poca información debido a dos factores: el constante cambio de comisionados, y el aprendizaje de los sujetos en conflicto. Si bien ha habido una tendencia orientada al cierre de información durante los primeros once años de vida del IFAI que se debe a las diversas configuraciones del Pleno, también ha habido un aprendizaje por parte de los sujetos obligados como de los solicitantes/promoventes el cual ha influido en el objetivo principal del Instituto: lograr la transparencia y rendición de cuentas.*

En esta investigación lo que se pretende es elaborar un análisis del diseño del Instituto, en específico de su capacidad de toma de decisiones y cómo es que han impactado estas en la apertura o cierre de información; se utilizará una muestra de las resoluciones del IFAI en torno sobre la totalidad de recursos de revisión dirigidos a las 250 dependencias sobre las que tiene injerencia el IFAI. En el transcurso de esta investigación se buscará responder a cada una de las preguntas y confirmar la hipótesis planteada.

La Tesis está constituida en tres capítulos. El primero será el referente al marco teórico 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, es decir, lo que se buscará en este marco teórico es ver de dónde proviene una figura como el IFAI y hasta donde podemos considerar al Instituto del 2003-2013 como un órgano autónomo. El segundo capítulo estará abordando la parte metodológica de la Tesis. Lo que se presentará será la forma en que se pensó la investigación, cuáles son las variables utilizadas, su tratamiento, así como la forma en que estarán interactuando entre ellas. El tercer capítulo corresponde al análisis de los datos obtenidos los cuáles permitirán responder de manera profunda a nuestras preguntas y saber si en realidad el IFAI ha logrado cumplir con sus tareas o más bien su funcionamiento ha sido deficiente. Lo que se hará será analizar la interacción entre cada una de las variables consideradas. Por último encontraremos las conclusiones en donde estarán plasmadas algunas reflexiones finales entorno a la investigación, los resultados obtenidos, pero en especial girarán alrededor de lo que considero que es el principal problema del IFAI, su diseño institucional y al porqué ha decidido de la manera en que lo ha hecho.

## Capítulo I

### El IFAI: rendición de cuentas y transparencia en el México de hoy.

#### Introducción

Al entrar en la segunda década del siglo XXI, el tema de la rendición de cuentas y la transparencia se encuentran en el debate académico actual, en especial, la forma en que se materializan para llevarse a cabo a través de los órganos autónomos constitucionalmente establecidos (Ackerman, 2010; Jiménez, 2010). La importancia de estos órganos creados por el Estado pero diferenciadas de los poderes tradicionales, radica en que son capaces de generar equilibrios entre los poderes (Escudero, 2006) y en que pueden resolver problemas propios de las democracias modernas y que no se habían contemplado en las teorías de división de poderes tradicionales (García-Pelayo, 1981; Cárdenas, 1997). Sin lugar a dudas, la disciplina que se ha ocupado del desarrollo y seguimiento de ellos ha sido la Ciencia Política<sup>2</sup> y esto se debe ya que al hablar de ellos también nos estamos refiriendo a la rendición de cuentas y transparencia, al Estado mismo, “la democracia, la legalidad, la ética pública, la gestión pública, etc.” (Sosa, 2011: 17)

El que estos nuevos órganos constitucionalmente autónomos nazcan bajo la premisa de la rendición de cuentas y la transparencia los conmina a dale legitimidad y credibilidad al sistema político democrático permitiendo “vigilar que éste sirva al bien común y contribuyendo a que los gobernantes atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, 2004: 67). Así, las nociones de rendición de cuentas y transparencia han traspasado su esfera semántica y se han relacionado con nociones de buen gobierno y de derechos individuales que le han dado mayor contenido a la democracia tradicional que se tenía.

---

<sup>2</sup> Aunque desde el punto de vista normativo, el Derecho Constitucional ha dedicado grandes esfuerzos para entender la naturaleza jurídica de estos órganos y su papel frente a los poderes tradicionales, así como a las implicaciones que genera el que existan instituciones que se encargan de tareas propias que el Estado debe delegar. Los trabajos de García-Pelayo (1987), Fix-Zamudio (1987), José Luis Caballero Ochoa (2000) y Carpizo (2004) dan cuenta de esta problemática desde el punto de vista jurídico.

La naturaleza y objetivos que persiguen de forma particular cada órgano son diferentes. En lo que coinciden es en la búsqueda de una rendición de cuentas por parte de cada uno de los poderes tradicionales del Estado. La rendición de cuentas es una actividad política propia de los sistemas políticos democráticos<sup>3</sup> que funcionan a base de pesos y contra pesos, gobiernos electos popularmente y libertades civiles plenas. Es este sistema de pesos y contra pesos el que permite que distintos actores estén al pendiente de las decisiones, acciones y resultados de otros; y es la vigilancia de la legalidad entre actores lo que posibilita la rendición de cuentas a diversas instituciones o agencias tanto del estado como de la sociedad civil.

Sin lugar a dudas, la rendición de cuentas es un gran avance en las democracias modernas. El problema se genera cuando se trata de buscar la manera de llegar a ella y una ruta es a través de la transparencia y el libre acceso a la información gubernamental con el fin de subsanar los problemas de asimetrías de información. En México seguimos conservando una cultura de la secrecía que diversos agentes e instituciones gubernamentales han seguido fomentando y que aún prevalece en las estructuras de la Administración Pública Federal y locales. La forma más clara que se ha encontrado de ponerle fin a este problema y transitar a una rendición de cuentas plena es a través de la creación de nuevos agentes u órganos reguladores que se encarguen de esta tarea (Pitkin, 1985). El resultado ha sido una intensa creación de órganos constitucionales autónomos en México y en el mundo. Los avances que han habido en cada país responden a las necesidades internas para subsanar deficiencias. En el caso mexicano, desde la década de 1990 se han creado cada vez más órganos autónomos encargados de diversas tareas que los tres poderes de la Unión han tenido que dejar en manos de “expertos”, una de ellas es darle a los ciudadanos y particulares acceso de las cuentas públicas que se generan en el seno del Estado y sus instituciones: la institución encargada de promover

---

<sup>3</sup> Es necesario indicar que la rendición de cuentas consistirá es un sistema de reglas que permiten a un sujeto o conjunto de sujetos obligados (por lo general se habla de aquellos que ocupan las estructuras o puestos dentro del gobierno del Estado) a dar cuenta oportuna de sus actos a otro interesado (individuos particulares o grupos de la sociedad civil) y con ello recibir una sanción o ser premiado por los mismos. Por lo tanto, la rendición de cuentas sólo es posible entre agentes y principales de una democracia no así es posible que se dé en sistemas de tipo socialistas o autoritarios donde la regla de normalidad es la secrecía y opacidad. (Emmerich, 2005).

que la información se entregue es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI).

El presente capítulo de la Tesis pretende constituirse a partir de los principales debates y concepciones que se tienen de los órganos constitucionales autónomos, o como igual se les han conocido, agencias/instituciones de rendición de cuentas (Emmerich, 2006; Gómez, 2011; Sosa, 2011). Por un lado se encontrará desarrollado el tema de los órganos autónomos, desde sus orígenes, sus principales concepciones, las características que deben tener, así como la idea de autonomía y los tipos de autonomía que existen. De esta manera podremos pasar a analizar el caso de los órganos autónomos en México y en específico el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI). **Lo que me interesa clarificar en esta Tesis es qué tan eficaz ha resultado el papel del IFAI en su tarea transparentadora de información y qué tanto ha contribuido a la rendición de cuentas.** Es por ello que también se abordarán las diversas formas en que se ha estudiado a esta institución del Estado mexicano, partiendo de los principales debates que se han generado, el de la escuela normativista que analiza las leyes y cómo han impactado en el diseño del IFAI y el de la escuela funcionalista que se ha abocado a ver la forma en que el Instituto se ha desempeñado a partir del margen de maniobra que tiene<sup>4</sup>.

Lo que se presentará a continuación está orientado a realizar una reflexión propia, sin ser exclusiva ni exhaustiva, sobre la noción de órgano autónomo y la idea que encierran sobre la rendición de cuentas y la transparencia, ideas que resultan ser pilares fundamentales en la conformación y entendimiento del IFAI.

## **1.1 Los órganos autónomos y la experiencia mexicana: el IFAI**

### **1.1.1 Origen y desarrollo de los órganos autónomos en el mundo**

La existencia de órganos autónomos no es un fenómeno nuevo. La literatura sobre los

---

<sup>4</sup> El uso de estas etiquetas de “normativista” y “funcionalista” no son nombres propiamente dichos que aparezcan así en la literatura para nombrar a ambas corrientes de investigación, son etiquetas que estoy utilizando para caracterizarlas y que están en función de la manera en que llevan a cabo sus estudios sobre el IFAI.

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 división (Pedroza, 2002, Escudero, 2006; Ackerman, 2010). 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 (Hervada, 1992; Pedroza 2002).

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” (Fix-Zamudio, 1987: 597 y 598). 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” (Reyes, 1994: 21).

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.” (Calderón, 2010: 256). Así, los órganos autónomos son considerados un mecanismo de conciliación democrática de los partidos políticos, los poderes tradicionales y los grupos sociales.

La literatura de Moreno, Crisp y Shugart (2003) establece que los órganos autónomos no pueden remediar el mal funcionamiento de otros mecanismos de control político, como la separación de poderes (2003: 79-131). Si bien la creación de diversos organismos o instituciones semejantes tienen lugar en escenarios donde los mecanismos horizontales



(O'Donnell, 1999) 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.” (Monsiváis, 2007: 16).

Su origen espacial y temporal se ubica en Europa en el siglo XIX, para después expandirse por Asia y América del Norte<sup>5</sup> y culminar con su proliferación en América Latina desde 1980 a la fecha. (Ackerman, 2010). Los casos más notables de órganos autónomos en el mundo van desde el Tribunal Constitucional en España al cual Manuel García-Pelayo (1981) 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.<sup>6</sup>, 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?

### **1.1.2 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 un órgano autónomo. Es por ello que para evitar

---

<sup>5</sup> Así lo relata el ex Ministro de la SCJN Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (2006) al resolver sobre la Controversia Constitucional 32/2005.

<sup>6</sup> 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, 2006:46).

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” (Cárdenas, 2000: 244). Es decir, son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son “preservar la organización y el funcionamiento constitucional.” (Escudero, 2006: 47). Existen visiones que los siguen considerando como entes de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales (Moreno, 2005)

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 (1997) 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 mismos. 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 (Moreno, 2005; Escudero, 2006). 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 (2010) llama “enfoque integrador”. El objetivo de este enfoque es que no es necesario que cumplir con una serie de características estrictas para que un órgano constitucional autónomo adquiera esa adscripción, sino con que tenga un

respaldo constitucional explícito y no forme parte de los otros órganos del Estado es suficiente (Ackerman, 2010: 10).

Así, 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” (Ackerman, 2010: 8). 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 España (Carpizo, 2004: 39)

A pesar de las discrepancias de cada enfoque y de cada 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 pueda 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.” (Borja, 1991: 25) 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 Constitución (Fuentes, 1993: 746). 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” (1993: 104). 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 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 órgano (Ugalde, 2010: 257).

Siguiendo cada una de las principales ideas de autonomía, esta no sería solamente en el sentido 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 (2002) 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 descentralizados (Pedroza, 2002: 178). Contraria a su visión, José Luis Caballero (2000) y John Ackerman (2010) 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 Estado.

Una lectura sobre el tipo de autonomía que puede tener un órgano constitucional autónomo es la que encontramos en Filiberto Valentín Ugalde Calderón (2010) que la clasifica 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.

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.

## **1.2 Los órganos autónomos constitucionales en México: ¿al IFAI se le puede considerar autónomo?**

Desde la década de 1990, México ha avanzado en la construcción de agencias autónomas encargadas de áreas diversas que al final terminan abonando a la democracia misma por medio del cumplimiento de sus facultades pro-activas.<sup>7</sup> En específico se han creado y conformado como órganos constitucionales autónomos cuatro agencias importantes: el Banco de México, el IFE, la CNDH y el INEGI.<sup>8</sup> La conformación de

---

<sup>7</sup> Por “facultades pro-activas” se habrá de entender al conjunto de reglas formalmente establecidas e informalmente adquiridas, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus objetivos fundamentales para los cuales fue creada una institución, que permiten mantener un rango coherente de actuación de tal forma que le permitan su legitimidad en el sistema político. (Flores, 2007: 49).

<sup>8</sup> Algunos autores incluyen dentro de esta categorización a los tribunales agrarios ya que el artículo 27 constitucional los señala como los encargados de impartir justicia agraria, gozando de autonomía y de plena jurisdicción (Caballero, 2012: 11). Por dos razones no considero a los tribunales agrarios dentro de mi concepción de órganos constitucionales. La primera tiene que ver con el tipo de literatura que los considera como tal: la literatura que los contempla como parte de los órganos autónomos la podemos

cada una de ellas obedece a lógicas diferentes que tienen que ver desde la especialización de las funciones que realizan, hasta el control de diversas agencias del Estado; así mismo, su surgimiento y conformación se debe a lógicas diferentes que van desde cuestiones coyunturales hasta aquellas de tipo evolutivas.

La conformación de dichos órganos es diversa, así como las tareas que realizan. Algunos están conformados de manera colegiada (IFE, INEGI) y otros de manera individual (CNDH, Banco de México). Sus tareas van desde la organización de los procesos electorales, la vigilancia y cuidado de los derechos humanos, el cuidado de la política monetaria del país, hasta la generación de las estadísticas nacionales. En algunos casos su configuración está bien establecida en la Constitución, y en otros son las tareas que atienden las que van dándole forma a la institución. A pesar de no existir coincidencias o patrones comunes para ellos, lo que si hay son elementos y características que los hacen adquirir esta denominación, el principal es: que estén plenamente reconocidos en la Constitución.

La forma en que la literatura los ha abordado es a partir de los atributos comunes que sin ellos se perdería la esencia de lo que es un órgano autónomo (García-Pelayo, 1997: 3):

1. Debe estar reconocido y configurado en el texto constitucional;
2. Son centrales en el modelo de Estado y en el Estado de derecho mismo;
3. Son partícipes en la toma de decisiones políticas del Estado;
4. Se encuentran fuera de la estructura orgánica tradicional del Estado;

---

considerar de corte legal más que de tipo político. En el caso que nos concierne, la literatura bajo la cual estamos desarrollando esta Tesis tiene más que ver con la Ciencia Política y la Administración Pública. Y la segunda razón tiene que ver con la manera en que la Ciencia Política considera a los órganos constitucionales, sobre todo, en México, y es como órganos que abonan a la rendición de cuentas. En el esquema clásico de Andreas Schedler (2004) de rendición de cuentas, estos órganos estarían en la última dimensión (la sanción) al ser los encargados de impartir justicia, más no están pensados en la lógica de iniciar y culminar el ciclo completo de rendición de cuentas. Cabe señalar que la primera institución que fue reconocida de forma autónoma en la Constitución fue la UNAM el 9 de junio de 1980. También se han creado nuevos órganos autónomos constitucionales como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2013, el IFE se transformó a Instituto Nacional Electoral (2014), y el IFAI fue reconocido como un órgano autónomo apenas en 2014.

5. Existe una paridad de rango de con los demás órganos y poderes lo cual no permite una subordinación a los mismos.

Las anteriores características podríamos considerarlas conforme a su naturaleza, sin embargo, María Salvador cuenta con cuatro características adicionales que podemos localizar tanto en su forma de articularse como de funcionar (2002: 339 y 340):

- a) “En la elección de sus miembros interviene no sólo el gobierno, sino también el parlamento, otras instancias públicas, e incluso asociaciones privadas y ciudadanos;
- b) Sus miembros no pueden ser cesados discrecionalmente por el gobierno;
- c) No reciben órdenes o instrucciones gubernamentales; y
- d) No se someten a los mecanismos ordinarios de control de la administración.”

Para el caso mexicano podemos mencionar una caracterización más la cual proviene del énfasis que se les dé en el texto constitucional (Carbonell, 2012: 12):

- I) “La denominación del órgano.
- II) La clara determinación de que goza de autonomía y de que, en esa virtud, no está adscrito orgánicamente a ninguno de los tres poderes tradicionales.
- III) La integración individual o colectiva del órgano.
- IV) La forma de nombramiento, duración e inamovilidad del titular o de los titulares del órgano.
- V) La esfera competencial básica, incluyendo la posible relación que guarde con los organismos de naturaleza semejante que existan en las entidades federativas ...
- VI) Su legitimación activa y pasiva frente a litigios de naturaleza estrictamente constitucional, tales como la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.”

Cualquiera de las anteriores caracterizaciones que se quiera considerar resulta viable y válida al momento de querer reconocer a un órgano autónomo. Puede ser que estén presentes algunos elementos o que falten otros, pero lo que no puede faltar es la presencia de la dimensión constitucional y la autonomía. Por ello me atrevo a decir que para considerar a un órgano como autónomo, éste debe cumplir con cinco características básicas:

1. **Están reconocidos por la Constitución misma** y en el texto constitucional se especifica su conformación;
2. Se encuentran en igual jerarquía que los demás órganos constitucionales y poderes del Estado lo que les permite tener facultades y un campo de acción para desarrollarse plenamente;
3. Su conformación así como la designación de su dirigencia estará fuera del ámbito de los tres poderes; el proceso de designación de sus integrantes puede estar o no conducido por alguno de los poderes o por la misma sociedad civil a través de las instituciones públicas, prevaleciendo desde su conformación el principio de imparcialidad;
4. Son participantes en la toma de decisiones, así como pieza fundamental en la conformación del Estado democrático de derecho; y
5. **Su principio de autonomía será tanto operativa** (administración responsable con criterios propios), **presupuestaria** (ejercicio del presupuesto de manera eficaz, eficiente y transparente) **como de decisión** (decisiones basadas en la ley)<sup>9</sup>.

Así, lo que encontramos son agencias autónomas en México que han fungido como piezas fundamentales en el proceso de transición a la democracia. Dichos órganos no

---

<sup>9</sup> Oscar M. Guerra hace énfasis en los tres tipos de autonomía que son los que considera cualquier órgano constitucional debe tener. (Guerra Ford, 2011: 46). Sin embargo, la autonomía no puede ser considerada como un “cheque al portador para otorgar a las entidades públicas libertad absoluta”, es la facultad que amplía posibilidades para sus propias normas internas que les faciliten el cumplimiento de sus actividades pero siempre dentro de un marco constitucional y legal claramente establecido (Baños, 2007)



sólo cuentan con las características señaladas anteriormente, sino que tanto el IFE, la CNDH, como el Banco de México surgieron en un contexto de transición política en el país y terminaron legitimando y coadyuvando al mismo.

Sin embargo, una vez que la transición a nivel régimen ha concluido lo que encontramos es el surgimiento de nuevos órganos que ya no forman parte de un proceso de cambio político, ahora de lo que forman parte es un proceso de maduración y consolidación de la democracia. La literatura de consolidación de la democracia nos habla de condiciones necesarias para medirla, una de ellas está íntimamente relacionada con los derechos humanos y el respeto al estado de derecho que debería existir (Valdés y Ansolabehere, 2012: 239).

En México la incorporación de los derechos humanos al ordenamiento nacional ha ido acompañada de la perfección de instituciones y procedimientos que garanticen los mismos. En el año 2002 se expidió la LFTAIPG para regular un derecho ya consagrado en la Constitución desde 1977 como ya se mencionó anteriormente, y con ella se creó un órgano (el IFAI) que a pesar de no estar considerado como tal, tiene bajo su configuración la consigna de ser **autoridad administrativa de protección de los derechos humanos**.

La garantía de los derechos humanos están organizados en dos niveles: en un primer nivel encontramos a su garantía en los ordenamientos jurídicos; mientras que en el segundo se han creado los mecanismos jurídicos e instituciones para protegerlos. En este segundo nivel cabe hacer una precisión más: los mecanismos jurídicos a los que nos referimos son las resoluciones del poder judicial sobre recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, etc; mientras que los mecanismos no jurisdiccionales se refiere a los que ejercen autoridades administrativas como la CNDH o los institutos electorales. En este sentido podemos encontrar dos tipos de agencias que garanticen la protección en este nivel secundario, por un lado las agencias jurisdiccionales y las no jurisdiccionales o administrativas. Todas ellas garantizan que un derecho humano consagrado en la norma vigente sea respetado.

En ese sentido, cuando el IFAI evoluciona vía reformas constitucionales y se convierte en protector de un derecho humano como lo es el acceso a la información, **el Instituto se transforma en una agencia de protección pero con un carácter meramente administrativo.** El IFAI, bajo el razonamiento que estoy utilizando por el cual surgen los órganos autónomos, **es una autoridad administrativa que se conforma bajo una coyuntura política, que ha evolucionado históricamente en su marco normativo y que tiene una base constitucional que establece su existencia**<sup>10</sup>. En el año 2007, cinco años después de la promulgación de la Ley de 2002 y cuatro años después del inicio de operaciones del IFAI, se reformó el artículo 6° constitucional en donde se estableció en el apartado IV, inciso a) que:

“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.*”<sup>11</sup>

Desde la misma Constitución se reconoce y establece la existencia de órganos u agencias encargadas de velar por este derecho, pero también desde la misma Constitución se limita la autonomía de estos órganos proporcionándoles su autonomía **operativa, de gestión y de decisión**, más no reconociéndolos como órganos autónomos y negándole la denominación de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales en el mismo texto constitucional como si lo tienen la CNDH, Banxico, INEGI, e IFE.

A pesar de ello, **el IFAI forma parte de esta red de agencias de garantía de los derechos humanos. El IFAI garantiza el derecho a la información en el ámbito público gubernamental y con él se inicia el proceso de vigilancia, escrutinio y auditoración del Gobierno Federal.**

---

<sup>10</sup> Existen posturas como la de Oscar M. Guerra Ford que sigue al pie de la letra la concepción tradicional del IFAI como un organismo descentralizado, no sectorizado de la Administración Pública Federal (2013: 15).

<sup>11</sup> Consúltese la Constitución vigente en la sección de Leyes Federales Vigentes de la página de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

El principal papel del IFAI consiste en garantizar el derecho de acceso a la información, proteger los datos personales, fomentar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas de todos los servidores públicos adscritos al poder ejecutivo federal (Marván y Coronado, 2006: 579).

Lo que tenemos entonces es, suscribiendo el “enfoque integrador”, a un IFAI (del 2003-2013) que a pesar de no estar reconocido textualmente en la Constitución si goza de un respaldo constitucional (implícito), no forma parte de ninguno de los otros poderes de la unión y goza de la autonomía suficiente para llevar a cabo sus funciones sin tener que estar sujeto a los designios de alguien más. Por lo tanto, es un órgano autónomo que cuenta con el respaldo (limitado) que la Constitución y la LGTAIPG le han dado.

### **1.2.1 Conformación del IFAI**

La creación del IFAI para llenar el vacío institucional generado desde 1977 se dio con la LFTAIPG (Marván y Corona, 2006: 578), la cual estableció que el Instituto debía conformarse por cinco miembros llamados “comisionados”. La designación de los miembros del IFAI sería a través del ejecutivo federal y el Senado sólo podría objetar alguna designación. La forma que se estableció para nombrar a los miembros del órgano (autónomo) obedece a su naturaleza, era un órgano descentralizado pero que no tenía autonomía plena (constitucional), por ello, sus nombramientos corrían por parte de la instancia a la que dependía.

A pesar de que para los órganos desconcentrados no hay duda alguna sobre quién debe nombrar a los titulares, cuando se analiza la literatura sobre quién debe nombrar o participar en el proceso de selección de los titulares de cada órgano lo que encontramos es un tema abierto. Por un lado existen visiones que establecen que debe ser el poder legislativo de forma solitaria quien debe nombrar a los miembros de los órganos constitucionales autónomos y por mayoría calificada (Escudero, 2006; Ackerman, 2010).

Sin embargo, hay otras visiones que contemplan que debe ser a través de un proceso que involucre tanto al legislativo y al ejecutivo (Ugalde, 2010), así como al judicial y a la

sociedad civil (Caballero, 2000). En cada una de estas propuestas se llega al punto de que sin importar quién o quiénes sean los que nombren a los miembros de cada órgano autónomo debe quedar claro que su campo de acción y la manera en que se desarrollará en él será de forma independiente y con plena autonomía.

Así, en México tenemos diversas formas e instancias que participan en los procesos de nombramiento de los miembros de los órganos autónomos: en el caso del INE los consejeros son nombrados por la Cámara de Diputados por mayoría calificada; en el caso del Banco de México, su gobernador es nombrado por el Senado de la República. Para el caso del IFAI a partir de mayo de 2014, los comisionados serán nombrados por el Senado y el Presidente de la república podrá objetar algún nombramiento.

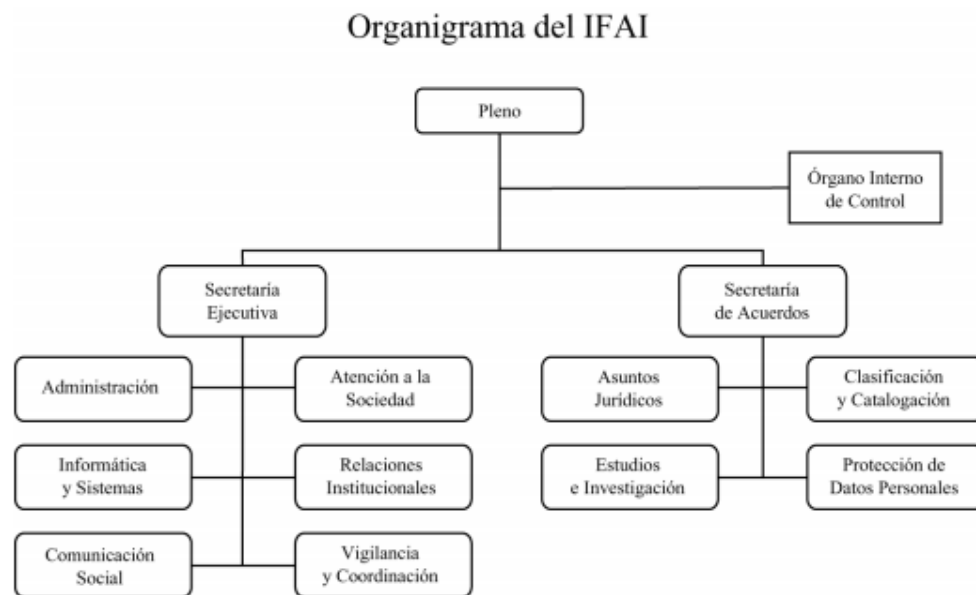
El tipo de autonomía con que cuenta el IFAI incide en la forma en que se organiza internamente. La autonomía operativa con que goza le permite decidir sobre sus “lógicas de funcionamiento y operación” (Marván, 2006). La autonomía presupuestaria le permite decidir sobre la manera en que puede cubrir sus necesidades financieras y le da flexibilidad para ejecutar los recursos bajo su control; la autonomía presupuestaria permite que la operación interna del IFAI sea la que consideren mejor, es decir, el IFAI puede crear tantas instancias u órganos internos como considere necesarios y hasta donde su presupuesto se lo permita. De igual manera, el IFAI cuenta con autonomía de decisión que le permite tener independencia sobre sus decisiones y resoluciones.

Los comisionados del IFAI se conforman en Pleno como su máxima instancia, y es ahí donde se deciden sobre la naturaleza y sentido de los recursos de revisión. Por ley, los comisionados del IFAI quedaron facultados para conformarse a su interior de la manera que considerarán mejor para llevar a cabo sus funciones.

Al interior del IFAI es difícil conocer su composición en Secretarías, Direcciones Generales, Sub-Direcciones, Unidades de Enlace, y demás, ya que como se dijo, el IFAI puede modificar su estructura interna cada que así lo quiera. Lo que podemos saber es que la estructura básica del IFAI se ha mantenido inamovible. Al menos sigue existiendo un Pleno como máxima instancia, un órgano interno de control que funge como órgano de vigilancia del IFAI, una Secretaría Ejecutiva que conduce las relaciones del Instituto

con otros sujetos (órgano interno de control, los poderes de la Unión, órganos autónomos, Estados, municipios, etc.), y una Secretaría de Acuerdos que se encarga de darle apoyo técnico a los comisionados para integrar y sustentar los recursos sobre negativas que se presentan y así se les pueda dar trámite. En términos generales, el organigrama que se ha mantenido durante once años es el que se muestra en la **Imagen 1**.

**Imagen 1. Organigrama**



Fuente: imagen tomada de Juan Pablo Guerrero, 2004.

La Ley de 2002 no establecía periodos fijos para los comisionados entrantes. Se nombró a dos comisionados por cuatro años y a los tres restantes por siete. A partir de la salida de cada uno de los comisionados originales, los nuevos comisionados tendrían una duración de siete años en el cargo. Es necesario señalar que durante este lapso de tiempo que va de 2003 hasta 2013 pocos comisionados culminaron los periodos para los que fueron designados. Horacio Aguilar, Juan Pablo Guerrero, Alonso Gómez y Jacqueline Peschard fueron los únicos comisionados que cumplieron con su mandato de tiempo. Caso contrario sucedió con José Octavio López, Alonso Lujambio y María Marván que renunciaron al cargo. En cuanto a Sigrid Artz, María Elena Pérez-Jean, Gerardo Laveaga y Ángel Trinidad en el momento en que se redactaba esta Tesis ya habían sido depuestos

de su cargo para nombrar a siete nuevos comisionados, producto de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014.

### 1.2.2 Funciones del Instituto

La LFTAIPG no establece como tal el término “funciones”, lo que señala en su artículo 37 son 19 atribuciones con las que cuenta el Instituto, las cuales se pueden clasificar en cuatro grandes rubros que podemos conocer como funciones del IFAI (Baltazar y Guerrero, 2005). Las principales funciones que han tenido los comisionados del IFAI en estos once años se pueden clasificar de la siguiente manera: resolutivas y reguladoras, estas son claves ya que con ellas se garantiza el acceso a la información y la protección de los datos personales a través de las resoluciones de negativas de acceso a la información; supervisión y vigilancia, implica el estar de manera constante al pendiente de todas las acciones emprendidas por las dependencias en materia transparencia; promoción, a través de ellas fomentan y difunden los beneficios del derecho de acceso a la información y así se promueve una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas; y las operativas y administrativas que son con las cuales puede llevar a cabo las tres anteriores.

**Cuadro 2.** Tipo de funciones

Funciones	Atribuciones
Resolutivas y reguladoras	Resolver sobre las negativas de acceso a la información. Interpretar el orden normativo de la Ley siempre favoreciendo el principio de máxima publicidad.
Supervisión y vigilancia	Vigilar y hacer las recomendaciones a las dependencias para que se dé cumplimiento a las obligaciones de transparencia.
Promoción	Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información
Operación y administración	Elaborar el reglamento Interno y demás normas de operación.

Fuente: Elaboración propia.

**La principal atribución del Instituto radica en la resolución de los recursos de revisión**, es por ello que en esta Tesis se pretenden analizar la eficacia del IFAI a partir de su principal función ya que se considera que desde ahí se puede coadyuvar o no a la transparencia y rendición de cuentas.

Los **recursos de revisión** son instrumentos legales que pueden emplear los solicitantes cuando es negativa alguna respuesta de la entidad a la que han solicitado información. Según el artículo 49 de la LFTAIPG el solicitante, que ahora adquiere la calidad de promovente, podrá interponer su recurso de revisión hasta 15 días después de la fecha de notificación de la negativa por parte de la dependencia o porque la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; la dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o porque el solicitante considera que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud. Hasta el último informe anual de labores que presentó el IFAI en 2013 y que abarcó el periodo de 2003 a 2012, se habían interpuesto poco más de 51 mil recursos de revisión ante el Instituto.

**Cuadro 3.** Recursos de revisión, 2003-2012.

Año	Número de recursos registrados en el sistema del IFAI	Total de recursos resueltos
2003	635	442
2004	1429	1,309
2005	2640	2,325
2006	4558	3,389
2007	5274	4,772

2008	6053	5,792
2009	6038	6,330
2010	8160	8,251
2011	6185	6,394
2012	4684	5,435
Total	<b>51 350</b>	44,439

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web del IFAI.

La instancia donde el IFAI decide sobre un recurso de revisión es en Pleno. Los recursos son asignados de forma aleatoria y por orden alfabético a los comisionados conforme van llegando al Instituto<sup>12</sup>. Una vez asignado un recurso de revisión a un comisionado, este comisionado se convierte en “comisionado ponente” y tiene 30 días para integrar el expediente y llevar una resolución ante el Pleno.

La forma en que puede resolver el Pleno del IFAI según el artículo 56 de la LFTAIPG es:

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

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

**III. Revocar** o **modificar** las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información...

Estas cinco formas de resolver un recurso de revisión serán analizadas más adelante en el Capítulo III, sin embargo, es necesario señalar desde ahora que se encontrarán más

---

<sup>12</sup> Esta aclaración sobre la manera en que se asignan los recursos a los comisionados no está establecida en la ley, sin embargo la información se obtuvo de una entrevista a un miembro del equipo de asesores del mismo IFAI.



formas en que el IFAI ha resuelto en los últimos años. Cada nueva forma de resolver obedece a interpretaciones que han hecho de la ley los mismos comisionados.

### **1.3 ¿De qué manera se ha estudiado al IFAI?**

Como se mencionó líneas arriba, hay dos fuertes corrientes al momento de analizar al IFAI. Están aquellos que han hecho estudios sobre la LFTAIPG y sus consecuentes reformas, así como a los reglamentos internos del Instituto para ver de qué manera han impactado en su diseño como órgano “autónomo” (López-Ayllón, 2005) (Carbonell, 2007, 2012). Por otro lado, están aquellos que han hecho estudios sobre el IFAI a partir de las funciones que ha logrado desarrollar con la configuración que ha adquirido a lo largo de sus once años de vida (Ackerman, 2010) (Marván, 2006), (Fox y Haight, 2007) (Guerra, 2011, 2013).

En el caso de la línea que ha estudiado a las leyes y normas que dan vida al IFAI lo que ha concluido es: no basta con que exista una ley federal que establezca la existencia de un órgano “autónomo” ya que su ámbito de competencia se encuentra restringido por esa ley. Para que un órgano como el IFAI pueda ejercer de mejor manera sus atribuciones es necesario que su autonomía esté plasmada en el cuerpo de la Constitución misma (Carbonell, 2012). Por una autonomía que pase de operativa, administrativa y financiera a una de tipo plena y plasmada en la Constitución podemos encontrar algunos ecos que han provenido desde el mismo IFAI (Guerrero, 2005) (Peschard, 2013).

Desde la perspectiva de los estudiosos del Instituto a partir de las capacidades con que contaba han llegado a la conclusión de que el IFAI se ha encontrado limitado al momento de llevar a cabo todas y cada una de sus atribuciones (Guerra, 2013) debido a diversos factores que van desde una resistencia por parte de los sujetos obligados para abrir la información (Fox y Haight, 2007), hasta una carencia de “buenas leyes” que faculten de mejor manera al Instituto (Marván, 2006: 596 y 597).

Ambas formas de estudiar al Instituto no están en contra posición, pareciera ser que lo que hay es una secuencia lógica de estudios: por un lado están los que analizan el cuerpo normativo que le da origen al órgano y de forma inmediata aparecen los que estudian el

funcionamiento del Instituto que se originó de las leyes ya analizadas. En este ánimo de continuidad se inserta esta Tesis como un estudio sobre la forma en que ejerce su principal función (resolver los recursos de revisión) y la manera en que al ejercerla impacta en la transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, estudios sobre eficacia en órganos de transparencia se pueden hallar en las entidades federativas. Existe una literatura propia sobre los resultados de una institución de esta naturaleza, pero son estudios de casos a nivel subnacional. Por un lado está el análisis sobre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) que lleva a cabo Alejandro Monsiváis Carrillo (2007) y donde se trata de analizar el “desempeño institucional” visto como los resultados que ha obtenido en la consecución de los fines para los cuales fue creada la CDHDF. Usa dos dimensiones: desarrollo organizacional de la propia institución y las características sustantivas del desempeño que ha mostrado.

De igual manera, Alicia Gómez (2011) analiza a tres institutos de transparencia de diversos Estados (Jalisco, Michoacán y Colima) y lo que trata de comparar es la eficacia de estos tres institutos como el grado en que han logrado cumplir con sus propios objetivos. Para ello se analiza el diseño institucional visto a través de la calidad de las leyes.

Lo que se presentará en esta Tesis está en sintonía con este último grupo de estudios en donde se busca ver el resultado de las decisiones tomadas por el IFAI al momento de resolver un recurso de revisión, resultado que se estará considerando como eficacia del IFAI y que más adelante se explicará de qué se trata el término.

### **Conclusión de capítulo**

Los órganos autónomos constitucionales pueden promover una cultura de la transparencia y una rendición de cuentas de los poderes tradicionales. La configuración de dicha transparencia radicará 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.

Lo importante es destacar que **el IFAI surge como una necesidad natural que había en el país por una transparencia y rendición de cuentas del gobierno federal**. El Instituto se configura como esa entidad que estará encargada de velar por la transparencia de la información, porque se cumpla y proteja el derecho de acceso a la información y porque se lleve a cabo una rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados.

Si bien, el IFAI quedó configurado como un órgano autónomo en la LFTAIPG, no fue reconocido de la misma manera en la Constitución. Esto pareciera ser un choque con la literatura clásica y con la visión de García-Pelayo, por lo cual sería mejor entenderlo como un órgano descentralizado de la administración pública federal afectando así su imagen y legitimidad. Sin embargo, la legitimidad de un órgano puede adquirirse por dos vías: por su origen o por su desempeño. Aunque la Constitución no establecía que el IFAI gozaba de plena autonomía, si las decisiones del Instituto han sido tomadas conforme a principios de legalidad, democráticos y su actuar es de forma transparente y con apego a la mayor independencia posible entonces no cabría duda de que el IFAI cuenta con una legitimidad que se ha construido a base de esfuerzo.

## Capítulo II.

### Diseño metodológico

En el presente capítulo se expondrá y justificará el diseño metodológico de la tesis. En este caso, se dará cuenta de la metodología a utilizar para llegar al objetivo planteado desde un principio. Por un lado se presentarán las variables que considero pertinentes emplear para esta investigación, así como sus dimensiones e indicadores que permitirán hacerlas medibles. De la misma manera, es importante señalar las fuentes de información que han sido utilizadas como base para esta investigación. Pero para poder proceder en este camino vale la pena dejar en claro tanto las preguntas que guían este trabajo como la hipótesis misma que será de donde partiremos en el desglose de variables.

*¿Qué tan eficaz ha resultado el papel del IFAI en su tarea transparentadora de información? ¿Qué tanto ha contribuido a la rendición de cuentas? Y ¿de qué manera se ha dado el proceso de toma de decisiones por parte del Instituto? Son las preguntas que guían este trabajo. Mientras que la hipótesis será: La eficacia del IFAI ha sido limitada, principalmente, porque la toma de decisiones del Pleno ha hecho que se logre transparentar poca información debido a dos factores: el constante cambio de comisionados, y el aprendizaje de los sujetos en conflicto. Si bien ha habido una tendencia orientada al cierre de información durante los primeros once años de vida del IFAI que se debe a las diversas configuraciones del Pleno, también ha habido un aprendizaje por parte de los sujetos obligados como de los solicitantes/promoventes el cual ha influido en el objetivo principal del Instituto: lograr la transparencia y rendición de cuentas.*

Los actuales debates sobre democracia han puesto atención en la transparencia como una condición de la rendición de cuentas que estaría generando un vínculo mayor entre ciudadanos y gobernantes, o, agente- principal. Para que la rendición de cuentas de los agentes pueda desplegarse hacia los principales deben existir órganos encargados de la vigilancia de esta tarea. Mi problema de investigación está centrado en estos terceros

que sirven de intermediarios y en su capacidad de lograr generar tanto una transparencia como una rendición de cuentas a los sujetos obligados.

Es por lo anterior que en este apartado habré de abordar la forma en que se tiene pensado comprobar la hipótesis planteada. El capítulo se encontrará dividido en dos secciones, la que tiene que ver con las variables a utilizar y la segunda se refiere a la manera en que habré de buscar la información. En la primera parte estaré señalando cada una de las variables que considero me sirven para esta Tesis, tanto su definición como su operacionalización. En la segunda parte abordaré la parte técnica del procesamiento de datos cuantitativos de mi variable dependiente. El objetivo de este capítulo es plantear y dejar en claro qué factores son los que determinan a la eficacia de una institución como el IFAI.

### **2.1 Algunos conceptos claves, variables, dimensiones e indicadores.**

Ya la hipótesis misma señala algunos puntos por seguir. Lo que se pretende en esta Tesis es buscar el grado de eficacia del IFAI respecto al sentido de las resoluciones que se discuten en el Pleno, a la composición misma del pleno, y por otro lado, al aprendizaje por parte de los individuos que promueven los recursos como por parte de las dependencias encargadas de dar respuesta a las solicitudes de información. Siendo así que podemos desprender tres variables, una dependiente, y dos independientes de nuestra hipótesis.

Primeramente habré que definir lo que se entiende por *eficacia del IFAI* ya que esta será la que consideraré como variable dependiente. La eficacia institucional ha sido trabajada por la teoría institucional a lo largo del tiempo, y ha sido entendida como el grado en el que se alcanzan los objetivos propuestos en el tiempo previsto y con la calidad esperada (Mokate, 1999: 2). Pero también la eficacia de los órganos autónomos constitucionales se ha visto abordada por un grupo de autores como los resultados obtenidos en la consecución de ciertos fines (Ackerman, 2007; Monsiváis, 2007; Gómez, 2011), sus diferencias radican en las dimensiones que emplean para analizar esta variable. En esta investigación lo que se pretende abordar es la eficacia de un órgano como el IFAI, para ello habré que remitirnos a los objetivos de la ley (LFTAIPG) bajo la cual se crea el

Instituto y que la misma hace parte de ellos, así como a los objetivos mismos que se señalan en su reglamento interno y que van en el mismo sentido que la ley federal<sup>13</sup>. La LFTAIPG señala en su artículo 4° que los objetivos son la promoción del acceso a la información, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas a los ciudadanos. De igual manera, el IFAI en su reglamento interno señala que sus principales objetivos son “facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales (...) así como (...) promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.”<sup>14</sup>

De esta manera la *eficacia del IFAI* será entendida como el nivel en que ha contribuido a **la transparencia** en la gestión pública y el fortalecimiento de la **rendición de cuentas** a los ciudadanos vía el **acceso a la información** generado por las resoluciones de los recursos en el pleno del órgano.

De la definición antes planteada de nuestra variable podemos observar dos dimensiones que nos servirán para valorar la eficacia del Instituto. Primeramente tenemos a la *transparencia de la gestión pública* la cual servirá para evaluar el nivel de apertura a la información que ha promovido el IFAI en las distintas dependencias de la APF. El indicador que habré de utilizar para esta dimensión es el referente a la *proporción de resoluciones que contradicen la decisión oficial de cerrar la información*. Este indicador es el que resulta de mayor ayuda ya que si bien, el IFAI no resuelve a favor o en contra de los ciudadanos al momento de emitir un juicio sobre un recurso, si podemos considerar que una resolución del tipo que sea puede abonar a la apertura información contradiciendo la decisión del sujeto obligado. Es en este sentido que se considerará la transparencia de la gestión pública a partir de la proporción de resoluciones de los recursos de revisión que los ciudadanos interponen y que sean en sentido contrario a la

---

<sup>13</sup> Para consultar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental consúltese en el página [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm) y para consultar el reglamento interno del IFAI este se encuentra disponible en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

<sup>14</sup> Los objetivos del IFAI se pueden consultar en su página web.

decisión de la dependencia. La fuente de donde se verá ese indicador será en los recursos de revisión que ha resuelto el pleno del IFAI.

En segundo lugar tenemos como dimensión la *rendición de cuentas a los ciudadanos*. El concepto empleado como rendición de cuentas deriva de una concepción hecha por el IFAI y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; esto es **el hecho de informar de manera clara sobre un cierto tema**. Para el caso que nos concierne, la llegada a una rendición de cuentas<sup>15</sup> será cuando al momento en que una entidad sobre la que el IFAI ha resuelto que debe dar información cumple con ese mandato hecho por el Instituto. Usaré como indicador para esta dimensión el *cumplimiento de resoluciones por parte de los sujetos obligados* el cual se puede consultar en los “informes anuales” del IFAI. Dichos informes presentan el estado de la cuestión, es decir, indican cuántas resoluciones cumplieron las dependencias y cuántas no cumplieron.

Con lo anterior podemos decir que la eficacia del IFAI será posible verla en la medida en que logre concretar el proceso de transparencia que desemboque en una rendición de cuentas. El IFAI será más eficaz si logra una mayor transparencia de la información en manos de las dependencias del gobierno federal ya que el número de resoluciones de recursos en pro de la información será mayor que el número de resoluciones donde no se resuelve a favor de los ciudadanos; y de los casos donde las resoluciones son a favor, cuántas de ellas son cumplidas por las dependencias y cuántas no.

### **2.1.1 Variables independientes: composición del pleno y aprendizaje**

Las variables que estoy considerando explican la eficacia del IFAI son tanto la *composición del pleno* mismo durante el periodo de análisis, como el aprendizaje de las partes en conflicto. 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 de la unión, ni con los demás órganos e instituciones

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que nuestra noción de rendición de cuentas no es de tipo ideal que contemple todo un proceso con tres etapas bien diferenciadas: información-justificación-sanción. En este caso nuestra rendición de cuentas se queda solamente en la primera fase, la información, pero ante la falta de leyes que establezcan sanciones a quienes incumplan con una orden del IFAI, la justificación y la sanción no son posibles.

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 IFAI las que se pueden considerar que ayudarán a responder las preguntas de investigación. Cabe señalar que tanto la eficacia como la composición del pleno son variables de este tipo (internas), pero el aprendizaje es una variable externa que responde a los particulares y a las dependencias.

En la primera de ellas, la *composición del pleno* está pensada en relación al trabajo en conjunto del IFAI. Desde su formación, el Instituto ha contado con once 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), si existe un equilibrio de dos comisionados “pro apertura” y dos comisionados “pro cierre” un quinto comisionado hace la diferencia, entonces al modificar uno de ellos los equilibrios cambiarían<sup>16</sup>.

Es por ello que esta variable resulta interesante y más cuando observamos desde su fundación hasta el 2012 seis momentos diferentes del IFAI en cuanto a su composición. 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.

#### **Cuadro 4. Tipo de IFAI y duración**

<b>Tipo IFAI</b>	<b>Periodo</b>	<b>Tiempo de existencia</b>
<b>IFAI 1</b>	7 de enero 2003 / 30 de marzo 2005	2 años, 2 meses, 23 días

<sup>16</sup> Como se señaló en el Capítulo I, los estudios existentes sobre el IFAI están orientados en vías que no contemplan o analizan los cambios que se dan en el Instituto y los efectos que estos pueden producir en el desempeño del mismo. Ya que no existen trabajos previos que avalen este supuesto, se considerará de la literatura sobre cambios en las cortes constitucionales este rasgo específico: cómo es que el cambio de un miembro incide en el desempeño de una Corte (en este caso, órgano) y cómo es que este cambio de miembros hace que hablemos de una institución diferente (Véase Castagnola y Pérez-Liñán, 2009 y 2010).



<b>IFAI 2</b>	4 de mayo 2005 / 11 de septiembre 2006	1 año, 4 meses, 7 días
<b>IFAI 3</b>	21 de marzo 2007 / 6 de abril 2009	2 años, 16 días
<b>IFAI 4</b>	18 de junio 2009 / 12 de septiembre 2009	2 meses, 25 días
<b>IFAI 5</b>	21 de octubre 2009 / 15 de diciembre 2011	2 años, 1 mes, 24 días
<b>IFAI 6</b>	13 de abril 2012 / 13 de diciembre 2013	1 año, 8 meses.

Fuente: Elaboración propia

Para esta variable igual se hicieron otros experimentos tratando de buscar variaciones más significativas. Por esta razón, se consideró una conformación diferente del IFAI atendiendo la salida de más de dos comisionados lo cual cambiaría abruptamente el equilibrio de fuerzas dentro del Instituto.

**Cuadro 5.** Cambios por bloque de comisionados

<b>Tipo de IFAI</b>	<b>Integrantes del Pleno</b>	<b>Comisionados sustituidos</b>	<b>Número de comisionados sustituidos</b>
<b>IFAI A</b>	Alonso Gómez Robledo, Horacio Aguilar Álvarez, Juan Pablo Guerrero, María Marván y José Octavio López	IFAI original	-
<b>IFAI B</b>	Alonso Gómez Robledo, Jacqueline Peschard, Juan Pablo Guerrero, María Marván y Alonso Lujambio	José Octavio López por Alonso Lujambio y Horacio Aguilar por Jacqueline Peschard.	Dos
<b>IFAI C</b>	Sigrid Artz, Jacqueline Peschard, María Elena Pérez-Jean, Gerardo Laveaga y Ángel Trinidad Zaldívar.	Alonso Lujambio por Ángel Trinidad, Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero por Sigrid Artz y María Elena Pérez-Jean; y María Marván por Gerardo Laveaga.	Cuatro

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 ratifica la decisión del Ejecutivo de designar a los comisionados del IFAI 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 en cuanto a su eficacia.

La segunda variable será el *aprendizaje*. En el aprendizaje lo que se estará entendiendo es la evolución que han tenido tanto los solicitantes/promoventes al momento de interponer una solicitud de información y un recurso de revisión, así como al mismo avance de las dependencias para responder a las solicitudes de información y al momento de defender su caso ante el IFAI.

El aprendizaje como variable que ha incidido en la eficacia del IFAI surgió durante el análisis exploratorio de los datos. Lo que encontraremos son dos momentos que darán cuenta de ello y que se ilustran con dos casos analizados en la parte final del tercer capítulo. Primeramente estará ejemplificada la manera en que tanto “solicitante/dependencia/IFAI” actuaban en los primeros años de vida del Instituto y de las leyes de transparencia: por un lado estará la forma en que un solicitante pedía la información, solicitud que en muchos de los casos no era clara ni precisa sobre lo que requería; de manera continua se encontrará la respuesta de las dependencias quienes ante una falta de claridad podían fácilmente decidir no dar la información; acto seguido estará la dimisión del conflicto por parte del IFAI entre ambas partes cuando un solicitante/promovente recurría ante esta autoridad para buscar que la decisión de las dependencias fuese revocada.

En segundo lugar, y para dar cuenta de este avance, se encontrará (también de forma ilustrativa) lo que sucedió años después con los solicitantes/promoventes y las dependencias. Ambos muestran avances tanto en la forma de solicitar información e interponer recursos de revisión, como en la forma de responder a estos. Los dos casos

analizados son: el caso **149/2003** y el caso **3827/2011**<sup>17</sup>, ambos sobre una misma entidad/dependencia (Pemex). Los dos casos fueron elegidos de forma aleatoria entre las cinco dependencias sobre las que el IFAI ha resuelto más recursos de información.

Las dimensiones de esta variable serán tanto el solicitante/promovente como las dependencias. Los indicadores serán: para la dimensión solicitante/ promovente la forma en que estructuran sus solicitudes de información y sus recursos de revisión; mientras que para las dependencias será la forma en que responden a una solicitud y la forma en que justifican su respuesta ante el IFAI. Las fuentes en donde se podrá localizar la información serán las resoluciones sobre recursos de revisión hechas por el pleno del IFAI.

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

**Cuadro 6. Operacionalización de variables**

<b>Variables</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes</b>
Eficacia del IFAI	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
	Rendición de cuentas a los ciudadanos	Proporción de cumplimiento de resoluciones por parte de los sujetos obligados	Informes anuales del IFAI sobre rendición de cuentas.
Aprendizaje	Solicitantes/Promoventes	Forma en que estructuran sus solicitudes de información y sus recursos de revisión.	Resoluciones sobre recursos de revisión hechas por el pleno del IFAI.

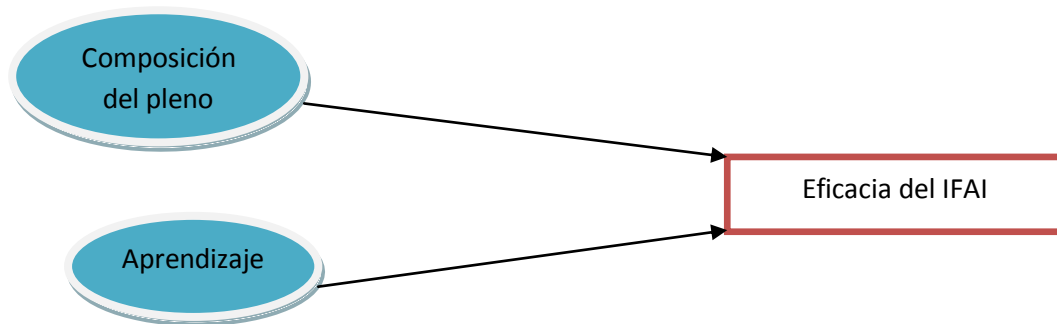
<sup>17</sup> Se enuncian que casos son por si hubiese el interés de corroborar la existencia de los mismos y la seguridad de la información que se presentará.

	Dependencias	Forma en que responden a una solicitud y la forma en que justifican su respuesta ante el IFAI.	
Composición del pleno	Diversos momentos del IFAI	Modificación de los consejeros	Diario de debates del Senado de la República y Comunicados oficiales del IFAI

Fuente: Elaboración propia

Y la relación de variables sería la que se presenta en la siguiente figura:

**Figura 1. Relación de variables**



Fuente: Elaboración propia

## 2.2 Técnicas de análisis de datos

Como se mencionó, para poder buscar la información que necesitamos, 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 DOF. 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. 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 2013 es una tarea un tanto complicada ya que estamos hablando de más de 50 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 IFAI han sido presentados 51 350 recursos de revisión durante poco más de una década de existencia del mismo. Por año tenemos la siguiente información:

**Cuadro 7.** Cantidad de recursos por año

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cantidad de recursos interpuestos	635	1429	2640	4558	5274	6053	6038	8160	6185	4684	5694	51 350

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI

Así, la suma total de cada año es igual a los 51 350 recursos antes mencionados, cifra que será el universo de donde desprenderemos la muestra<sup>18</sup>.

El tamaño final de la muestra fue de 381 casos. Una vez establecida la cantidad de resoluciones que habremos de trabajar, se procedió a construir una base de datos personal que contenga las dimensiones e indicadores señalados tanto para la variable *eficacia del IFAI* 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.

<sup>18</sup> La forma en que se determinó la muestra, así como su tamaño y selección de los casos se puede encontrar en el Anexo.

En el **Cuadro 9** 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 IFAI 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 siguiente cuadro:

**Cuadro 8. 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 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 <sup>19</sup>	

<sup>19</sup> [http://www.te.gob.mx/transparencia/informes/informe\\_03/05\\_tesis/tesis\\_relevantes/01.html](http://www.te.gob.mx/transparencia/informes/informe_03/05_tesis/tesis_relevantes/01.html)

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-promovente 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 9. Conformación base del IFAI

Resoluciones de recursos de acceso a la información del IFAI

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	María Marván	1	0	0	0	0	0	0

			República	Laborde						
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 el capítulo analítico. 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 estadística<sup>20</sup> la cual resulta idónea para este propósito ya que ella se encarga de “cómo 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.” (Visauta y Batallé, 1986: 3). La elección de dichas técnicas se debe a que van de acuerdo al objetivo de esta tesis que es *si se ha abierto o no la información, en qué medida se ha logrado y la frecuencia con que los sujetos obligados acatan las disposiciones de la Institución.*

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 IFAI ha abierto/cerrado la información en tal

<sup>20</sup> 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.



proporción, así como la frecuencia con que ha logrado hacer que rindan cuentas los sujetos obligados. Pero también se verá de forma desagregada los datos, tanto por año, como por tipo o configuración del IFAI.

Por último, para poder darle una mejor forma y soporte a las conclusiones que se desprenden del análisis de los datos, se llevaron a cabo tres entrevistas semi-estructuradas con personas que han estado involucradas en el proceso de toma de decisiones en el Pleno y en el diseño de resoluciones del Instituto: por un lado está un miembro del Pleno del IFAI, es decir, uno de los cinco comisionados que ayudó a definir y sostener de forma clara los criterios con que se toman las decisiones con respecto a los recurso de revisión, así como a los acuerdos entre los comisionados para configurar, ordenar y decidir en cada fase del Instituto; otra de las entrevistas fue a un directivo del IFAI quien con su colaboración ayudó a distinguir la estructura orgánica del Instituto y sus diversas áreas; por último, se entrevistó a una persona que ha fungido dentro del equipo de asesores de diversos comisionados, su ayuda resultó amplia ya que a través de su colaboración se pudo conocer de forma más clara la manera en que resuelven los comisionados, el sentido que le dan a sus resoluciones, y lo que tratan de proyectar al exterior del Instituto con cada una de ellas. La colaboración de los tres entrevistados resultó vital para finalizar este trabajo de Tesis y que los resultados no quedaran en una mera interpretación por parte del autor. En la parte de las conclusiones generales se podrá dar cuenta de estas entrevistas<sup>21</sup>.

A modo de cierre puedo sostener hasta aquí que la presente investigación estará basada en la explicación de la correlación de mis variables, es decir, que la eficacia del IFAI se ve determinada tanto por la composición del pleno, como por el efecto del aprendizaje a lo largo del periodo de tiempo analizado. Lo que se abordará en el capítulo III será no tanto la descripción de los datos que arrojó la muestra seleccionada, sino la respuesta a la(s) pregunta(s) de investigación que se plantearon en un principio y que resultan interesantes al momento de analizar al todo (la transparencia en la APF) en sus partes (las dependencias).

---

<sup>21</sup> Cuando se retomen las entrevistas se hará mención de “comisionado”, “miembro del equipo de asesores” y “directivo” o “director” del IFAI para referirnos a esas personas. El reservar sus nombres se debe a que pidieron que se mantuviera en anonimato su identidad.

### Capítulo III

#### **La eficacia del Instituto: avances en materia de transparencia y rendición de cuentas.**

*“Las cuentas y decisiones públicas y las deliberaciones en oficinas y gabinetes no se abrirán motu proprio, si los ciudadanos, el pueblo, no lo exigimos”*

Gustavo Emmerich.

En México, mucha ha sido la tinta que se ha vertido en torno a la transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de empoderamiento de los individuos, mecanismos que se hallan circunscritas bajo las denominadas reformas de segunda generación. Esta Tesis contribuirá a esos ríos de tinta sobre el mismo tema. 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. Habría que precisar que de lo escrito, gran parte de la literatura ha tocado al tema y a la institución encargada de ello pero a través del análisis de la normatividad y sus continuos cambios que se han generado en la última década<sup>22</sup>.

En el presente capítulo lo que se pretende es presentar 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 once años de estudio.

---

<sup>22</sup> 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.

El consenso que existe 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 (Emmerich, 2005; Marván y Corona, 2006; Ackerman, 2008; Merino, 2012). La manera que han encontrado de que ambos objetivos se cumplan es 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 IFAI se ha constituido como el resultado final de este proceso de institucionalización.

Cuando hablamos de las dos tareas fundamentales que tiene el IFAI, 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 IFAI 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. La centralidad de este capítulo radica en analizar los recursos de revisión ya que las decisiones que toma el IFAI en torno a ellos es la mayor facultad del instituto: 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 hace es cerrar la vía a los individuos de conocer qué hace o qué no hace el Gobierno Federal.

Una primera pregunta que podemos plantearnos en este apartado es a nivel teórico y práctico: ¿qué implicaciones tiene el hecho de que el IFAI resuelva en contra sentido o en el mismo sentido de las dependencias los recursos de revisión? Por un lado, una decisión del IFAI puede llevarnos a transitar de una transparencia exigida por las personas que vaya del tipo opaca (donde solo 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 conlleva 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. La respuesta para ello se encontraría en la capacidad sancionatoria de las instituciones encargadas de ello.

Una segunda interrogante que surge a partir de la capacidad sancionatoria de las instituciones de transparencia es ¿qué tanto alcance tienen las resoluciones del IFAI 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 las dependencias o sujetos obligados estarían poco interesados en acatar las resoluciones; y en segundo, en caso de que se promoviera una denuncia de carácter administrativo, ésta se lleva a cabo ante la Secretaría de la Función Pública y la resolución no implica sanciones de carácter grave o considerables. Es más un señalamiento 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”, el IFAI al momento de revocar el sentido de una resolución de las dependencias lo que hacía (según el Instituto) era generar una “rendición de cuentas” de los sujetos obligados<sup>23</sup>.

Como ya se adelantaba en el capítulo anterior, la eficacia del IFAI no sólo la veremos de manera aislada. En este capítulo se tratará de demostrar la importancia que tiene el constante cambio de comisionados. El IFAI durante estos once años de existencia, en su constitución, no ha permanecido uniforme; desde 2003 hasta el 2013 han existido consejos 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 (eficacia) promovidas entre consejo y consejo varíen<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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

Lo que a continuación se desarrollará será un capítulo constituido de la siguiente manera: en primer lugar tendremos la parte concerniente a la eficacia del instituto donde se tratará de responder a la pregunta ¿qué tan eficaz ha sido el IFAI? Para ello, los datos nos ayudarán a mirar el tipo de transparencia que nos ha aportado el IFAI y qué grado de rendición de cuentas existe hoy en día. En segundo lugar veremos de qué manera ha decidido el IFAI según el tipo de pleno del que se hable. En este apartado encontraremos dos clasificaciones del IFAI: una que tendrá que ver con los tipos de IFAI que se formaron cada que se sustituía a un comisionado; y la otra que estaría en función de la salida de dos o tres comisionados pero considerando su trayectoria laboral. En este sentido lo que se está considerando es que la entrada y salida de un comisionado afecta el desempeño del instituto inmediato ya que se rompe con el status quo que existía, y de igual manera, se está considerando que el perfil de un comisionado entrante impactará en las decisiones en conjunto del Instituto. Por último, considero que el capítulo podía ser organizado de lo más general a lo particular, es por ello que se dejó para el final y de manera ilustrativa, un par de casos que ayudarán a conocer el aprendizaje que ha habido en estos once años, aprendizaje compartido tanto por los solicitantes de información, las dependencias y el mismo Instituto.

### **3.1 Eficacia institucional a prueba.**

Durante los once años de vida del IFAI la expectativa que esta institución generó no fue poca. La cultura de la secrecía bajo la cual se vivía había generado que la iniciativa de 2002 del ejecutivo federal de abrir al público las cuentas de la administración tuviese un pronóstico reservado. Después 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.

El IFAI 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 el carácter conflictivo de las instituciones (Knight, 1992; North, 1993) o en la

---

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.

falta de certeza sobre las expectativas cognitivas (Offe, 2003), sino en el sentido mismo de la noción “eficacia”.

Retomemos el concepto de *eficacia del IFAI* que definimos como el nivel en que ha contribuido a **la transparencia** en la gestión pública y el fortalecimiento de la **rendición de cuentas** a los ciudadanos vía el **acceso a la información** generado por las resoluciones de los recursos en el pleno del órgano. A la pregunta expresa planteada líneas arriba ¿qué tan eficaz ha sido el IFAI? La respuesta la podremos hallar en los apartados consecutivos.

### 3.1.1 El IFAI del secretismo

Cualquier estudio sobre el funcionamiento del IFAI 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 IFAI a partir de este criterio se debe a que, como ya se ha señalado, cuando decide de una u otra manera afecta de manera directa a la construcción de la transparencia en el país.

Cuando nos preguntamos sobre la forma en que resuelve el IFAI aquellos asuntos que los individuos han llevado ante el pleno encontramos formas diversas de tomar las decisiones. Los comisionados del IFAI, en el pleno, pueden adoptar uno de los siguientes seis criterios para decidir: revoca, modifica, positiva ficta, sobresee, desecha y/o no presentado. Los 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”<sup>25</sup>. Ambos criterios engloban a los indicadores antes mencionados que establecen los parámetros de decisión del pleno. 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

---

<sup>25</sup> 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).

últimos años, lo que encontramos es una incorporación de dos indicadores más a la lista para poder decidir y estos tienen que ver 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 establece como criterios con que cuenta el IFAI para resolver un recurso de revisión. En su art. 56 se establece que el Instituto podrá:

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

II. **Confirmar** la decisión del Comité<sup>26</sup>, o

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 establece cinco criterios para que el IFAI pudiese pronunciarse sobre algún caso. Sin embargo, la misma Ley señala en su art. 37 que el IFAI puede hacer una interpretación de ella lo que ha llevado a que se adicionen en los últimos años algunos de los criterios que aparecen en las resoluciones pero que no están 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 criterios lo 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 fue agrupando los criterios en dos categorías utilizados por el IFAI hasta 2013, una donde se viera a aquellos donde las resoluciones del IFAI fuesen en contra sentido de la dependencia (modifica, revoca y afirmativa ficta): **da información**. Y otra

---

<sup>26</sup> 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 están 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.

donde las decisiones estuviesen en consonancia con la decisión original (confirma, desecha, no presentado): ***no da información.***

**Cuadro 10.** Criterios que aplica el IFAI 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 <sup>27</sup>	
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-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 (IFAI) para complementar su expediente y así continuar con su caso.	

Fuente: Elaboración propia

<sup>27</sup>Consúltese en la web:  
[http://www.te.gob.mx/transparencia/informes/informe\\_03/05\\_tesis/tesis\\_relevantes/01.html](http://www.te.gob.mx/transparencia/informes/informe_03/05_tesis/tesis_relevantes/01.html)



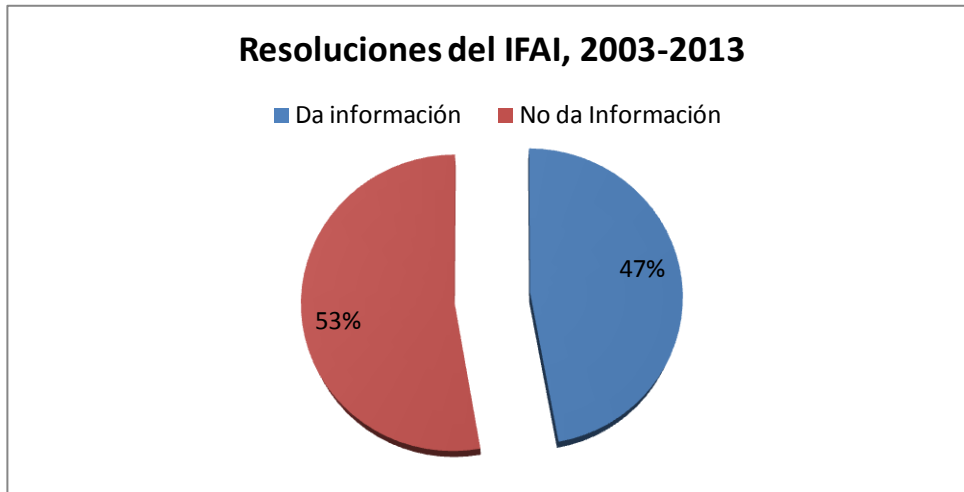
La intención de conservar “Desecha” y “No presentado” a pesar de que el Instituto los cataloga como dos criterios que conciernen directamente al promovente se debe a que son criterios donde existen problemas procedimentales que el mismo Instituto puede subsanar. Explico de mejor manera esto: el IFAI está facultado para subsanar cualquier deficiencia que haya en algún recurso de revisión interpuesto ante el Instituto, al menos así lo establece el art. 52 de la LFTAIPG. Es por ello que si algún caso interpuesto ante el IFAI 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 Instituto, sin embargo, no se están considerando y se está optando por incluir estos criterios como motivo de cierre pero por causa del promovente, cuando en realidad es por cuestiones de tipo procedimentales.

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.

La muestra trabajada que fue determinada de manera aleatoria y cuenta con un margen de error de +/- 5 % arroja lo siguiente: para el lapso de tiempo contemplado de 2003 a 2013 tenemos que el 53% de los recursos de revisión que ha resuelto el pleno del IFAI han sido en el sentido de mantener la decisión de la dependencia; mientras que cerca del 47 % han terminado con una decisión contraria a la de la Unidad de Enlace.

Es decir, tenemos que en el IFAI durante estos once años la brecha entre apertura y cierre de información es relativamente pequeña y existe prácticamente la misma cantidad de posibilidades de que un recurso de revisión sea resuelto a favor del promovente o de la dependencia (**Gráfico 1**).

**Gráfico 1. Resoluciones del IFAI, 2003-2013**



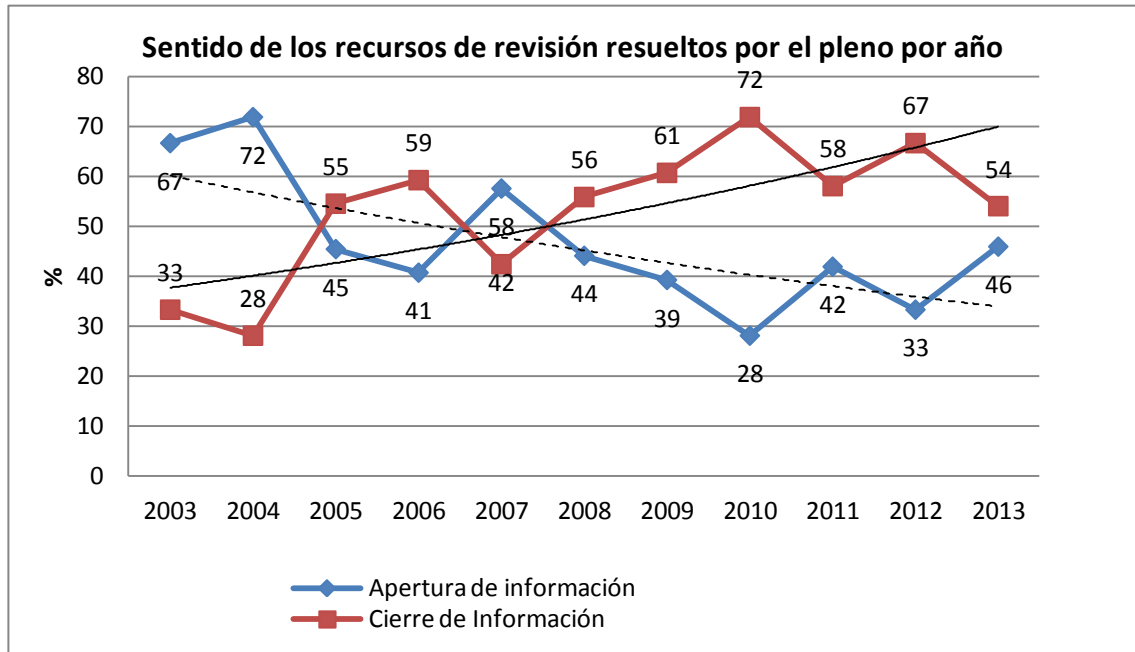
Fuente: Elaboración propia.

Si vemos los datos por año, podemos encontrar que en su primer año de funcionamiento (2003) las cifras se encuentran alejadas del promedio de este periodo: 67 % de los recursos obtenían una resolución en sentido positivo hacia la transparencia, y sólo el 33 % eran resoluciones que contribuían a la secrecía de la información. La tendencia aperturista de información gubernamental al público se comportó de forma errática hasta el año 2007. Durante sus dos primeros años de funcionamiento, podemos ver a un IFAI que se resolvía más favorable a la transparencia (67 % en 2003 y 72 % en 2004), en los dos años posteriores casi seis de cada diez recursos de revisión serían resueltos de forma positiva a la dependencia, y para 2007 habría una recuperación favorable para los ciudadanos (58 % favorables a los promoventes vs 42 % de las dependencias). A partir de 2007 la tendencia aperturista fue a la baja.

La **Gráfica 2** muestra claramente esa tendencia negativa a que las resoluciones de los recursos fuesen a favor de la apertura de la información. Más bien, hay una tendencia a la alza de recursos resueltos en el pleno del IFAI favorables a las dependencias y en contra a los individuos promoventes. Es decir, mientras que en 2007 había casi un 60 % de posibilidades de que un recurso interpuesto ante el pleno fuese favorable al promovente, para el 2010 esa probabilidad bajaba a sólo un 28 %. A pesar de haber un

ligero crecimiento después de 2010 a favor de la transparencia, para 2013 poco más de cuatro de cada diez recursos tuvieron una resolución contraria a las dependencias.

**Gráfico 2. Sentido de los recursos de revisión**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.2 Transparencia, los claro-oscuros.

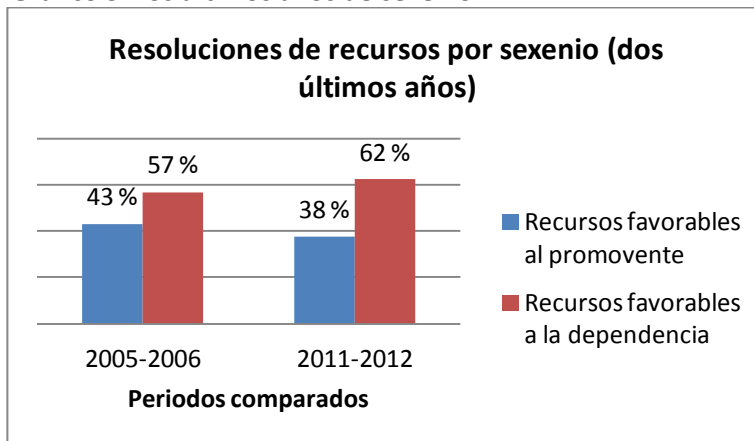
Ahora bien, ¿qué pasa cuando los individuos tienen que buscar el acceso a la información a través de los mecanismos institucionales pero éste no les es otorgado? Lo que tenemos es un vacío en cuanto al respeto al derecho a la información, el cual termina afectado al progreso y desarrollo de la transparencia 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, como una 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 IFAI resulta 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 proporcionado o que no se había 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 (53 % en promedio), mientras que la tendencia a abrirla ha ido a la baja (47 % 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 3 y 4**. Para ello sólo comparemos los tres últimos años de cada administración y los dos últimos años. El objetivo de observar los datos por sexenio se debe a una cuestión en específico: ambos gobiernos fueron panistas, 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 3. Dos últimos años de sexenio**

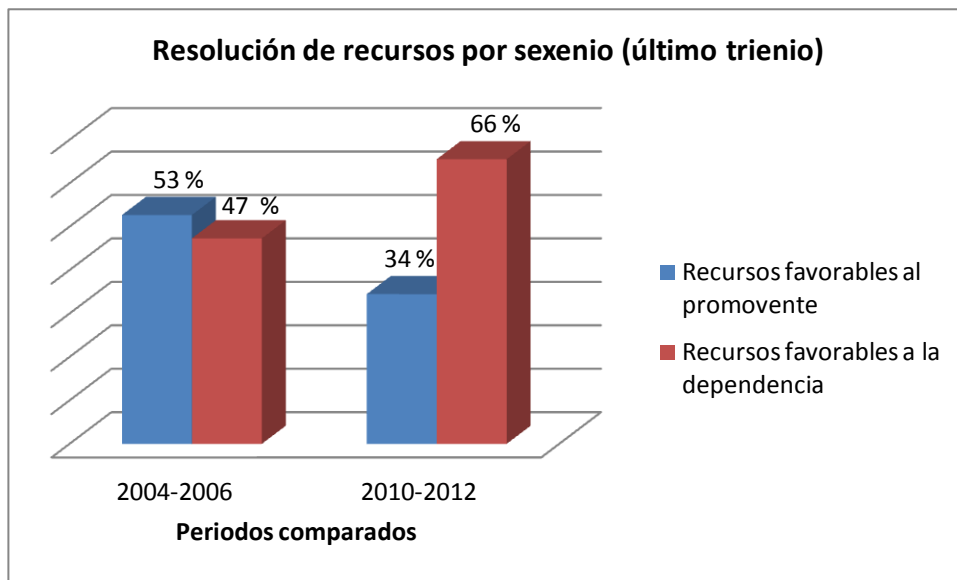


Fuente: Elaboración propia

Primeramente, analizando los dos últimos años lo que se puede observar es una tendencia en ambos periodos al 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 2005-2006 se inició dando información a un 43 %, de 2011-2012 el punto de partida es menor, el 38 % 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 (43 % y 57 %, respectivamente) como en el sexenio 2006-2012 (38 % de apertura y 62 % de cierre). Lo que se suponía sobre la continuidad de partido en el gobierno y la tendencia a mantener cerrada la información se confirma.

Sin embargo, cuando ampliamos la comparación a los últimos tres años de cada sexenio los datos se comportan diferentes a los anteriores. Primeramente podemos encontrar que en los últimos tres años del sexenio 2000-2006 hay una tendencia mayor a la apertura (53 %) que al cierre (47 %). Aunque la diferencia es de apenas seis puntos porcentuales entre cada una resultan ser importantes cuando comparamos estos resultados con el último trienio del sexenio 2000-2012: los recursos favorables al promovente (apertura de información) serán solamente el 34 %, mientras que las dependencias tendrán más casos de éxito con un 66 % (Gráfico 4). 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 IFAI en vez de ser más aperturistas fueron más orientadas al cierre de información.

**Gráfico 4. Tres últimos 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 sólo dos años por sexenio lo que encontramos es una relación similar en cada uno: menor apertura y mayor cierre de información. Pero si contemplamos periodos de tiempo más prolongados (tres años) lo que tenemos son resultados diferentes: en un sexenio mayor apertura, y en otro mayor cierre.

Hasta este momento lo que podemos ver con estos datos es a un IFAI que no ha podido consolidar un estado de transparencia plena durante estos once 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 IFAI a partir de que tanto logra transparentar la información gubernamental que las personas solicitan al instituto 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.

En el Capítulo I se estableció un concepto de rendición de cuentas amplio y que incluía tres dimensiones básicas: la información, justificación y sanción. Así mismo se hizo énfasis en que sin una sanción de por medio, no podíamos hablar de una rendición de cuentas plena, 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 (1993), Maravall (1999) y O'Donnell (1999): rendición de cuentas débil o simulada.

Explico mejor el uso de esa noción. La Ley Orgánica de la APF contempla como *rendición de cuentas* el hecho de dar informes periódicos sobre las 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 y el reglamento interno del IFAI consideran como rendición de cuentas, además de lo expuesto por la LFAPF, al hecho de que los sujetos obligados acaten las resoluciones del IFAI 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 tal<sup>28</sup>, pero es con el que trabajaremos.

Lo que se verá a continuación será el análisis de lo que se midió como rendición de cuentas, que es el cumplimiento de las resoluciones. En otras palabras, después de que el IFAI 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 IFAI habrá cumplido con su tarea de impulsar la transparencia, más no pudo concretar la rendición de cuentas que sería el punto de llegada.

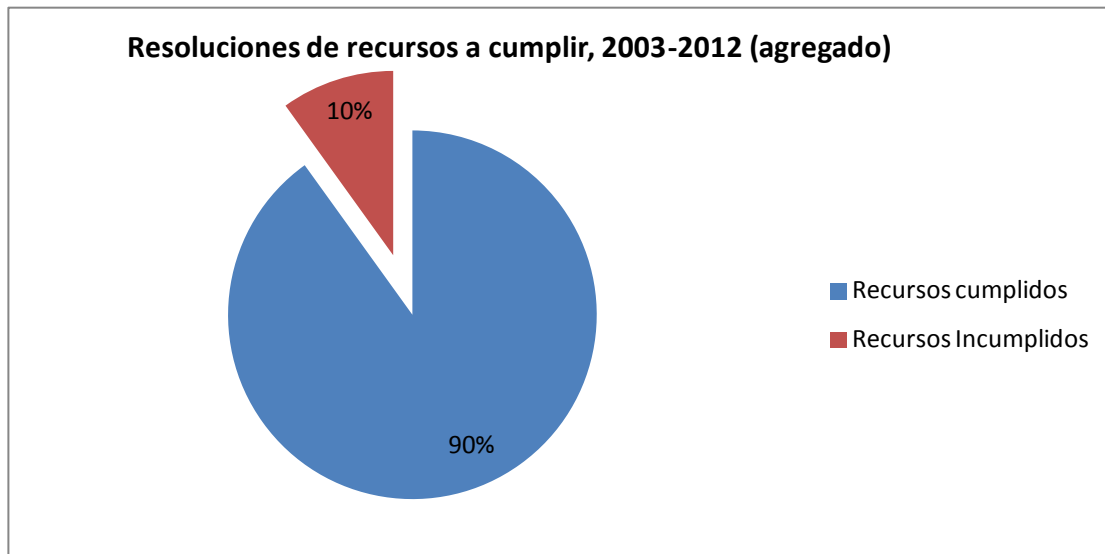
En este sentido, analizando solamente aquel 38 % de recursos donde el IFAI decidió abrir la información y le solicitó a las dependencias proporcionarla en tiempo y forma al solicitante, encontramos que de 2003 a 2012 (año hasta el que hay informes anuales en

---

<sup>28</sup> 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).

la materia<sup>29</sup>) nueve de cada diez dependencias cumplieron con las resoluciones del instituto y sólo una de cada diez no lo hizo (**Gráfico 5**).

**Gráfico 5. Rendición de cuentas**



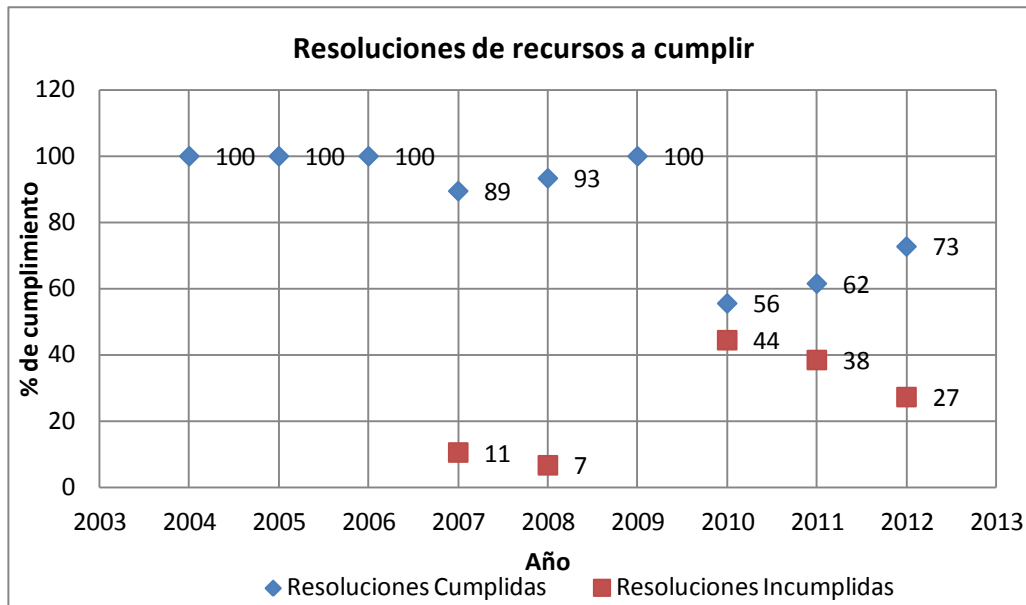
Fuente: Elaboración propia.

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 6**, de 2003 a 2006 las dependencias cumplían con la totalidad de las resoluciones del IFAI cuando estas les pedían entregar la información.

<sup>29</sup> Para consultar los informes completos y por año consúltese en la web: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/Informes.aspx?a=m1>



**Gráfico 6. Rendición de cuentas desagregado**



Fuente: Elaboración propia

Para el año 2007 del 100 % de recursos cumplido, baja a 89 % 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 casi seis de cada diez resoluciones. El 2009 es el único año, a partir de 2007, en que los sujetos obligados han vuelto a cumplir con la totalidad de las resoluciones vinculantes.

Uno de los mayores problemas que se pueden encontrar hasta este momento es la capacidad limitada del IFAI para lograr que sus decisiones sean acatadas (Fox y Haight, 2007). ¿Qué explica que desde el año 2007 las dependencias hayan dejado de cumplir un alto porcentaje de las resoluciones del IFAI? 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 desobedecimiento<sup>30</sup>. En caso de incumplimiento por parte de los sujetos obligados, el IFAI tiene que recurrir a la Secretaría de la Función Pública para “recomendarle” que inicie un proceso

<sup>30</sup> Es necesario señalar que esta explicación no es desarrollada en esta tesis, pero puede servir como guía para explicar porque empezaron a incumplir las dependencias después de 2007.

sancionatorio acorde a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>31</sup>. Lo cual deja al IFAI sin atribuciones reales en la materia.

Lo planteado hasta ahora nos lleva a un primer acercamiento a la pregunta hecha al principio de este capítulo sobre la eficacia del IFAI. 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 del IFAI. Sin embargo, para lograr una respuesta más completa conviene continuar con el análisis del modo en que han decidido los diversos IFAIs que han existido durante estos once años y la manera en que han resuelto sobre diversos temas.

### **3.2 Los cambios en el pleno del IFAI.**

En un lapso de diez años el Instituto Federal de Acceso a la Información ha atravesado por fases distintas referentes a la integración de su pleno. 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 seis configuraciones de IFAI en seis momentos diferentes durante estos once años de existencia del instituto. De igual manera, podemos llevar a cabo una clasificación donde no sólo se considere el cambio de un comisionado para conformar uno nuevo, sino el cambio en bloque de dos o tres comisionados. Podemos suponer que cada tipo de IFAI no va a tomar las mismas decisiones y de la misma manera que el IFAI predecesor y que su sucesor.

En la primera parte de este capítulo se empezaba a señalar el nivel de eficacia del IFAI para transparentar la información y hacer que los sujetos obligados rindan cuentas cuando el IFAI lo ha pedido. La tendencia que encontrábamos era negativa en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, a mi parecer, es importante no pensar al IFAI como una institución que ha sido homogénea a lo largo de estos once años de

---

<sup>31</sup> Para conocer los resultados de los procesos iniciados por la SFP cuando el IFAI lo ha recomendado consúltese Ernesto Villanueva (2006).

vida, por ello resulta relevante conocer cómo los cambios en la composición del IFAI han contribuido a la apertura y/o cierre de la información.

### **3.2.1 Diversos momentos del IFAI: seis tipos diferentes.**

Como ya se señaló en los capítulos anteriores, 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 aún se mantiene) 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 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 Marván<sup>32</sup>. 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 tanto a 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 años<sup>33</sup>. Con estas designaciones el IFAI operará desde el día 7 de enero de 2003 hasta el 31 de

---

<sup>32</sup> La nota completa sobre la designación del IFAI de 2002 la podemos encontrar en la web: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/91632.html>

<sup>33</sup> Para conocer la aprobación por parte del Senado en la designación de los comisionados consúltese el Diario de Debates 33 del día 12 de diciembre de 2002 en la web: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=58yano=3yid=12387>

marzo de 2005 fecha en la que José Octavio López renunciará como comisionado<sup>34</sup>, 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 **IFAI 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 abstenciones<sup>35</sup>. El nuevo IFAI quedaría conformado por Horacio Aguilar Álvarez, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, Alonso Lujambio y María Marván que estarían conformando al **IFAI 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 como sustituto 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 automático<sup>36</sup>. Con la entrada de Peschard tendremos que el **IFAI 3** estará conformado por Jacqueline Peschard, Alonso Gómez Robledo, Juan Pablo Guerrero, Alonso Lujambio y María

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> A partir de aquí todos los nombramientos que se mencionen serán entendidos con una duración de siete años como la ley de transparencia lo establece. La designación de Alonso Lujambio contemplaba una duración de siete años la cual culminaría en 2012. Consúltese en el Diario de Debates del Senado 1 del 28 de abril de 2005, en la web:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=59yano=2yid=15428>

<sup>36</sup> 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 consúltese la Gaceta 79 del 15 de marzo de 2007 disponible en la web: <http://www.senado.gob.mx/?ver=spymn=2ysm=2yid=11718>

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 **IFAI 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 **IFAI 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 **IFAI 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-Jean 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 comisionada<sup>37</sup>. Para el día 21 de octubre de 2009 el **IFAI 5** quedó conformado por Jacqueline Peschard, Wanda Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jean, Ángel Trinidad Zaldívar y María Marván, y duró hasta el 15 de diciembre de 2011 cuando María Marván presentó su renuncia.

---

<sup>37</sup> 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-Jean 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-Jean, 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 consúltese en Diario 15 del 20 de octubre de 2009 en la web: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=61yano=1yid=25045>

Por último, la salida de María Marván el 15 de diciembre de 2011<sup>38</sup> 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 abstenciones<sup>39</sup>. Así, Gerardo Laveaga junto a Sigrid Arzt, Jacqueline Peschard, María Elena Pérez-Jean y Ángel Trinidad Zaldívar conformaron al **IFAI 6** que funcionaría del 13 de abril de 2012<sup>40</sup> hasta la fecha de corte de esta investigación, hasta el 13 de diciembre de 2013.

En resumen, estas fueron las seis configuraciones del IFAI en estos once años. Cada uno con un lapso diferente al de los demás y con integrantes diferentes entre sí. El siguiente cuadro nos puede servir como guía para resumir lo anterior:

**Cuadro 11. Las configuraciones de IFAI en once años.**

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

Fuente: Elaboración propia

<sup>38</sup> 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. El comunicado oficial IFAI/180/11 que da cuenta de su salida se puede consultar en la web: [inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI180496.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI180496.pdf)

<sup>39</sup> La votación y ratificación de nombramiento a favor de Gerardo Laveaga como comisionado del IFAI se puede consultar en el Diario 21 del 11 de abril de 2012 disponible en línea: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=61yano=3yid=31498>

<sup>40</sup> Fecha de toma de posesión como comisionado del IFAI en sesión extraordinaria. Consúltese el acta de la sesión ACT-EXT-PUBI13IO4/2012 disponible en línea: [inicio.ifai.org.mx/Actas\\_Publicas/acta130412.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Actas_Publicas/acta130412.pdf)

Esto nos permite ubicarnos espacialmente cuando hablamos de cada uno de ellos. Lo importante es, una vez establecidos los tipos de IFAI y los lapsos en que se han desarrollado podemos pasar a ver qué tanta información se abrió en cada uno de los seis momentos del IFAI, qué de esas resoluciones fueron acatadas por los sujetos obligados, pero, en especial, interesará saber cuál de estos seis IFAIs fue el que tuvo un mejor desempeño.

### 3.2.2 De la apertura al cierre.

Siguiendo la lógica del apartado 3.1, cuando analizamos al IFAI utilizando los criterios de temporales establecidos líneas arriba y buscamos qué tanta información se ha abierto a la sociedad encontramos diferencias significativas entre cada uno de los tipos de IFAI que han existido como lo muestra el **Gráfico 7**.

Primeramente podemos encontrar que el **IFAI 1** durante sus poco más de dos años de funcionamiento tuvo un desempeño a favor de la transparencia. Así lo confirman los datos: del total de resoluciones que conoció en el pleno, *siete de cada diez obtuvieron un resultado favorable para el promovente*. Sin embargo, la llegada de Alonso Lujambio al IFAI y la instauración del segundo instituto generan un desempeño distinto que el primero. En el **IFAI 2** lo que tenemos es una caída en la resolución de recursos favorables al promovente: cuatro de cada diez eran resueltos en contra de la decisión de las dependencias, y *seis de cada diez favorecían el secretismo* en las mismas.

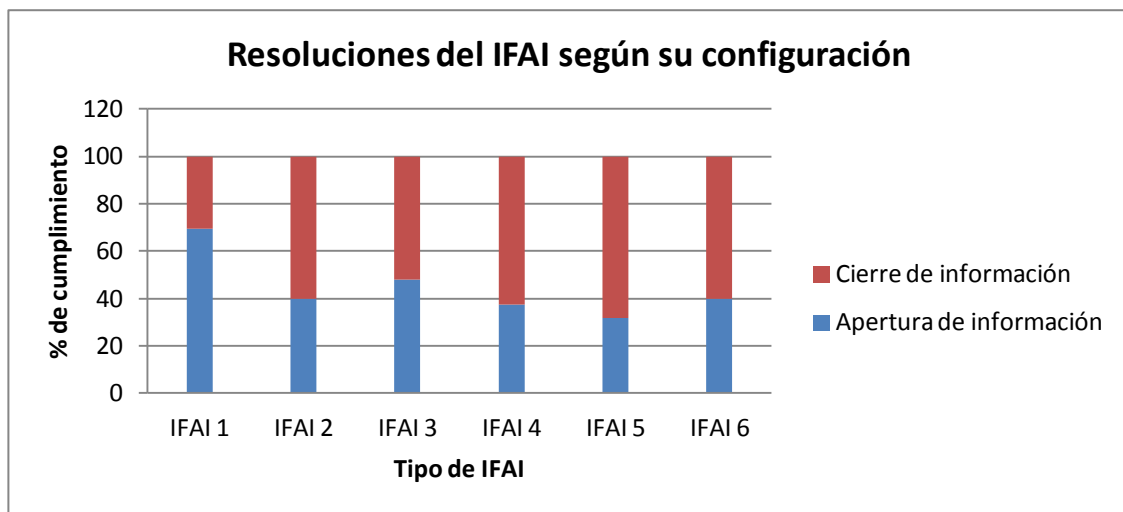
La entrada de Jacqueline Peschard al IFAI no significó una mejora sustancial en la materia. Si en el **IFAI 2** se resolvían cuatro de cada diez recursos de forma favorable a la transparencia, en el **IFAI 3** podemos encontrar que esa tasa apenas aumentó en un recurso adicional en pro de la transparencia: casi cinco de cada diez. La tendencia aperturista a la baja se mantiene durante dos años más, y en el **IFAI 4** vemos una caída de 10 puntos porcentuales (38 % a favor de la transparencia vs 62 % a favor de las dependencias).

Será hasta el **IFAI 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 30 % de los recursos totales en ese periodo en forma contraria a las decisiones tomadas por las dependencias; eso implica que el 70 % 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 **IFAI 5** se privilegió la opacidad a la transparencia ya que sólo tres de cada diez personas interesadas en conocer información sobre alguna dependencia del gobierno federal obtendría una resolución a su favor.

El último IFAI que se instauró, el **IFAI 6**, apenas mejoró esa tendencia a la baja. En términos porcentuales, el **IFAI 6** llegó a un 40 % de recursos en contra de la autoridad, es decir, aumentó en 10 puntos porcentuales.

**Gráfico 7. Resoluciones por tipo de IFAI**



Fuente: Elaboración propia

El IFAI inició sus trabajos abriendo en un alto porcentaje de los casos el acceso a la información (70 % a favor vs 30 % en contra), tendencia que no pudieron mantener los institutos posteriores, en especial en el lapso que va del 21 de octubre de 2009 al 13 de diciembre de 2013 que corresponde al **IFAI 5 y 6**. El desempeño del pleno del **IFAI 5** y su compromiso con la transparencia resultan sumamente cuestionables, al igual que el **IFAI 2, 4 y 6**.



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 once años de vida del instituto (**Gráfico 8**).

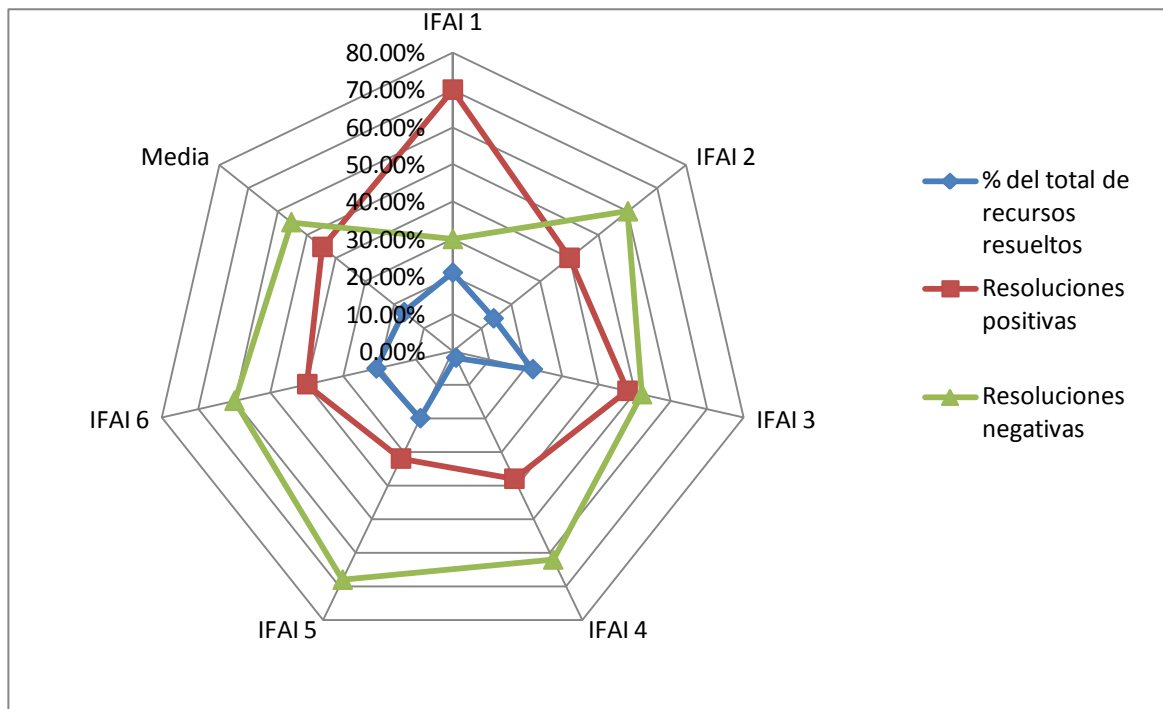
Como podemos observar, en la clasificación donde aparecen los seis tipos de IFAI la proporción de recursos resueltos se encuentran distribuidos de forma normal con respecto de la media (16.67 %)<sup>41</sup>. En el **IFAI 1, 2 y 3** los valores de las proporciones de recursos resueltos (21%, 14 % y 22 % respectivamente) se separan de la media entre dos y cinco puntos porcentuales. A partir del **IFAI 4**, la proporción de recursos resueltos bajó hasta un 2 % del total. Este podría ser considerado el valor más bajo de todos los institutos, pero hay que precisar que esto se debe a que este IFAI sólo duró poco más de dos meses para dar paso al **IFAI 5**. En el **IFAI 5** lo que tenemos una proporción de resoluciones en el pleno similar con el instituto **1 y 3**: 20 %. En el caso del último IFAI, el 6, dicha proporción aumentó en apenas un punto porcentual resolviendo poco más del 21 % de recursos totales. De forma mayoritaria, los diversos institutos conformados han resuelto la misma cantidad de recursos interpuesto ante el pleno, solamente en el caso del IFAI 2 es donde podemos considerar que el trabajo del IFAI fue menor en comparación con los demás.

En relación con las resoluciones positivas, los datos que más se alejan de la media de 44.67 % son el **IFAI 1** que resolvió de manera favorable cerca del 70 % de los recursos, y el del **IFAI 5** que bajó esa proporción hasta un 32 % de los recursos favorables. Todos los demás ronda la media entre 4 y 6 puntos porcentuales por arriba o por debajo de ella. La misma relación podemos encontrar con los datos de las resoluciones negativas: la media para el periodo es de 55.33 % de recursos resueltos de forma negativa al promovente, sólo en el **IFAI 1** vemos que alrededor del 30 % de los recursos fueron resueltos de esa forma y en el **IFAI 5** esa tendencia a cerrar la información subió hasta un 68 %; los demás datos oscilan alrededor de la media entre 3 y 7 puntos porcentuales.

---

<sup>41</sup> Para obtener este dato lo que se hizo fue dividir el total de recursos resueltos en el periodo del IFAI que se trate entre el total de recursos resueltos en los once años. No se consideraron los recursos que estuvieran en trámite.

**Gráfico 8. Productividad según el tipo de IFAI años**



Fuente: Elaboración propia

Lo que considero 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 del **IFAI 1, 3 y 6**. En el caso del **IFAI 1** podemos ver que del total de recursos resueltos su valor está en la misma sintonía de la media. Es decir, con un 21 % de recursos del total resueltos, de esa proporción el 30 % fueron resoluciones negativas contra un 70 % de resoluciones positivas para el promovente.

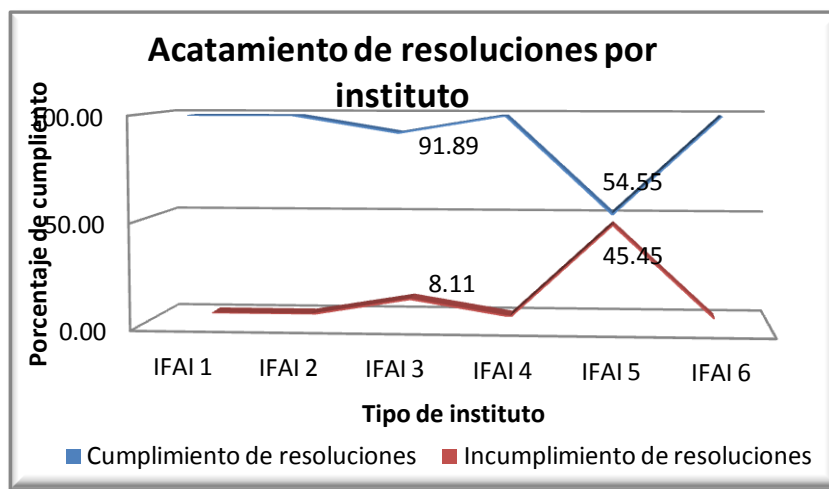
Sin embargo, en el caso del **IFAI 5** que como vemos fue donde más se trabajó, *no podemos encontrar una relación directa entre productividad y resoluciones positivas. Más bien, los datos de resoluciones positivas y negativas (48 % y 52 %) se encuentran tan cerrados que hace imposible prever que tipo de decisión tomaría dicho instituto.* Un caso más donde también hubo una alta productividad es el IFAI 6. En dicho Instituto lo que podemos observar es: *a mayor productividad (porcentaje de recursos resueltos del*

total) menor es la proporción a resolver en el pleno de forma positiva al promovente. Con apenas el 21 % de recursos resueltos del total, cuatro de cada diez eran positivas al promovente y seis de cada 10 a la dependencia.

Cabe señalar un dato más, del total de recursos resueltos en contra sentido a las decisiones oficiales y donde cada IFAI pedía que se cumplieran las resoluciones, resulta destacable que en cuatro momentos diferentes del IFAI las dependencias cumplieren con el 100 % de las resoluciones (**IFAI 1, 2, 4 y 6**). Sólo en el **IFAI 3** el 8.11% de las resoluciones no fueron cumplidas en tiempo y forma, pero el 91.89 % sí lo hicieron.

Nuevamente el dato más llamativo lo encontramos durante el periodo del **IFAI 5** (**Gráfico 9**). Había casi la mitad de probabilidad de que una dependencia cumpliera con la instrucción que el instituto le daba. En términos duros, 54.55 % de las resoluciones del IFAI eran cumplidas y 45.45 % no lo eran.

**Gráfico 9.** Rendición de cuentas por IFAI



Fuente: Elaboración propia

### 3.2.2.1 Otra forma de clasificar

Un problema con la clasificación de los institutos antes expuesta tiene que ver con la duración en los periodos de cada uno lo cual no hace comparable al **IFAI 4** con el resto ya que sólo duró dos meses. Es por ello que una solución a este problema es homologar

el IFAI 3 con el 4, es decir, considerar la entrada de Peschard y de Ángel Trinidad en el mismo instituto. Con ello lo que tendremos serán cinco IFAI con duraciones de tiempo más prolongadas (**Cuadro 12**).

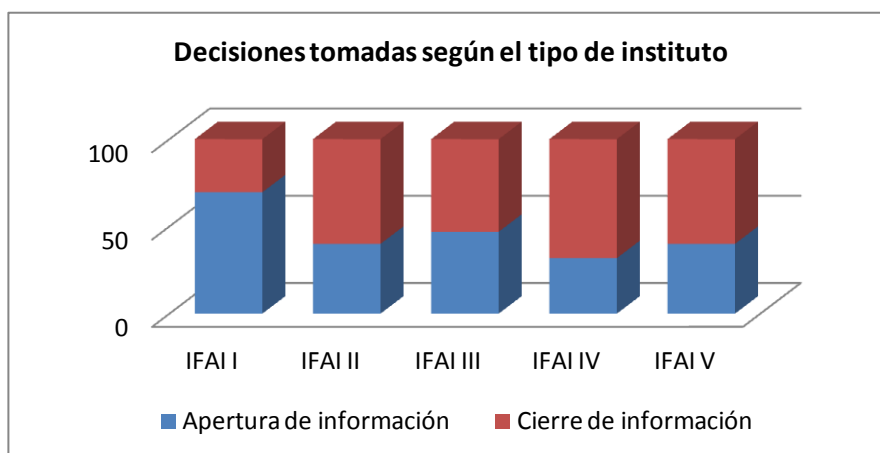
**Cuadro 12. Los tipos de IFAI en 11 años.**

Tipo IFAI	Periodo	Tiempo de existencia
<b>IFAI I</b>	7 de enero 2003 / 30 de marzo 2005	2 años, 2 meses, 23 días
<b>IFAI II</b>	4 de mayo 2005 / 11 de septiembre 2006	1 año, 4 meses, 7 días
<b>IFAI III</b>	21 de marzo 2007 / 12 de septiembre 2009	2 años, 5 meses, 22 días
<b>IFAI IV</b>	21 de octubre 2009 / 15 de diciembre 2011	2 años, 1 mes, 24 días
<b>IFAI V</b>	13 de abril 2012 / 13 de diciembre 2013	1 año, 8 meses.

Fuente: Elaboración propia

Ante este panorama los datos no se alteran considerablemente más que en el desempeño del IFAI III que baja su nivel de apertura en un punto porcentual (de 48 % en la clasificación anterior, a 47 % en la actual). El resultado de incluir dos meses de trabajo de un instituto a otro fue mínimo (**Gráfico 10**).

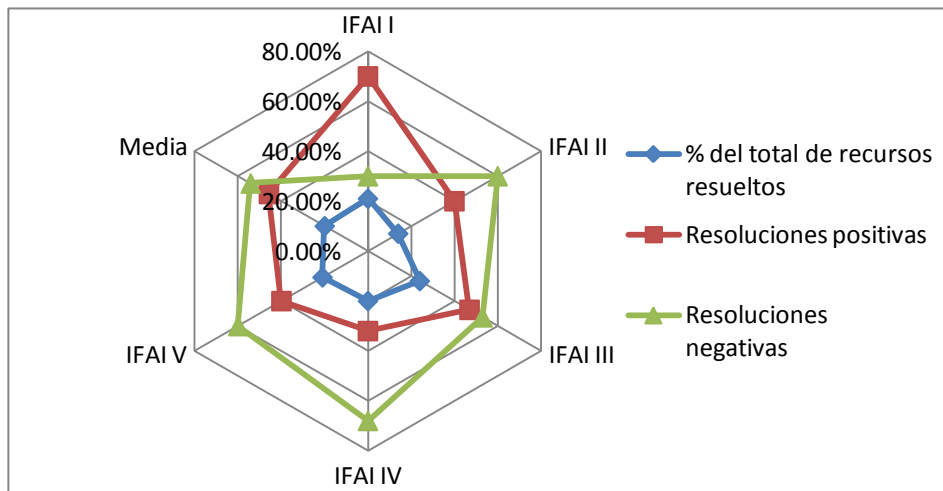
**Gráfico 10. Otra clasificación por Instituto**



Fuente: Elaboración propia

Atendiendo nuestra segunda clasificación donde aparecen sólo cinco institutos los cambios no resultan profundos excepto que al incorporar los datos del IFAI 4 al 3 el comportamiento de los resultados con relación a la media se encuentra normalizado. Sólo dos casos son los que no siguen un patrón de comportamiento normal (**Gráfico 11**).

**Gráfico 11. Relación productividad y resoluciones**



Fuente: Elaboración propia

La media de la productividad en este caso es de 20 %, es decir, prácticamente cada instituto debió de haber resuelto una quinta parte de los recursos totales en estos once años. Los cinco IFAI se comportan de manera similar y se desvían de uno a cuatro puntos de la media, excepto el **IFAI II** que se encuentra seis puntos porcentuales por debajo de la media (14 %) lo que quiere decir que durante un año y cuatro meses apenas se resolvieron poco más de una décima parte de los más de 50 mil recursos de revisión que llegaron al IFAI hasta 2013. Los demás institutos tuvieron un nivel de productividad similar con su promedio.

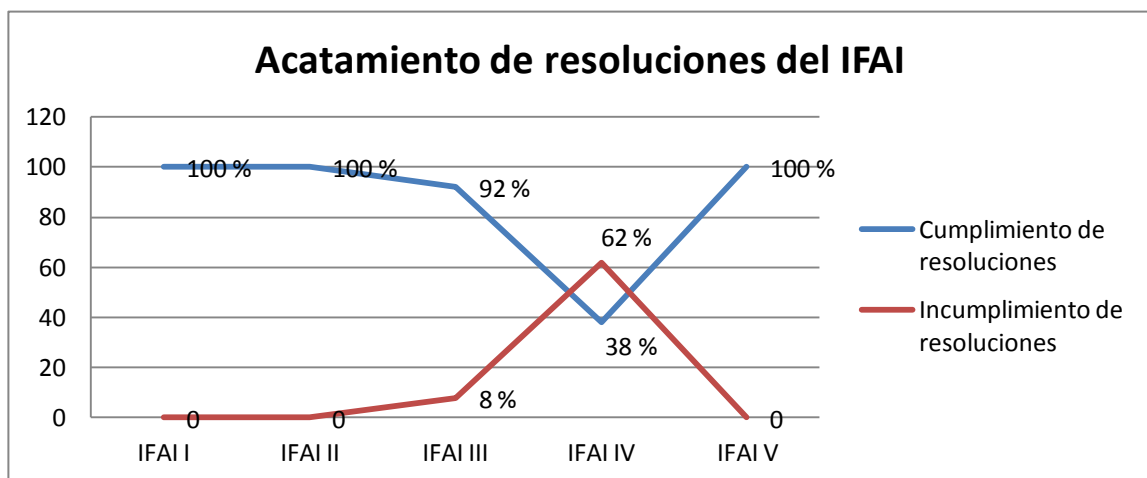
Sin embargo, existen dos institutos que en relación con sus medias de resoluciones positivas y negativas se alejan bastante de los valores centrales. El primer caso es el del **IFAI I**: al igual que en la clasificación anterior se puede ver que siete de cada diez recursos eran resueltos a favor del promovente, mientras que la media en este rubro es de 45.80 %; y sólo tres de cada diez era a favor de la dependencia, a su vez la media

para las resoluciones negativas es de 54.20 %. Nuevamente este IFAI se reafirma como el que más información abrió a la sociedad.

Caso contrario es el del **IFAI IV** donde los valores se invierten con el **IFAI I**. Con la misma proporción de recursos resueltos (21 %), casi siete de cada diez eran a favor de las dependencias y apenas tres de cada diez a favor de los promoventes. En este sentido, el **IFAI IV** podemos considerarlo como aquel donde menos información abrió y se privilegió la opacidad.

Si también consideramos qué tanto logró cada instituto que se acataran sus resoluciones encontramos igualmente una normalización en los datos (**Gráfico 12**). El problema que podemos encontrar es en el **IFAI III** donde empiezan a decaer la tendencia de acatamiento: nueve de cada diez resoluciones eran cumplidas. Dicho problema se agrava en el **IFAI IV** donde ya sólo seis de cada diez resoluciones son acatadas por las dependencias y cuatro de cada diez no lo son. En la última conformación del IFAI lo que vemos es un regreso a los niveles que antes se tenía de “rendición de cuentas” por parte de los sujetos obligados: 100 % de cumplimiento.

**Gráfico 12. Acatamiento por IFAI**



Fuente: Elaboración propia

Es necesario también considerar que la conformación del IFAI se lleva a cabo por personas con trayectorias y perfiles laborales diferentes. Es por ello que a continuación

se hará una clasificación de institutos atendiendo este criterio, así como a la modificación en bloque. Esto con la intención de conocer con qué tipo de perfil laboral llegaban los miembros del IFAI y qué composición adquiriría éste. Claro, esto se hará con la intención de observar cómo se comportaron los datos con relación al perfil laboral.

### **3.2.3 Composición del IFAI por trayectoria laboral**

Si bien, la clasificación anterior es la que considero 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 IFAI y otro, también podemos encontrar otros tipos de IFAI en estos once años considerando otras características como puede ser la trayectoria laboral (el perfil) de cada comisionado<sup>42</sup>. Cuando cruzamos la trayectoria laboral con la entrada y salida de cada comisionado lo que encontraremos son IFAIs con perfiles diferentes entre sí. Para no volver a repetir la clasificación de los seis IFAIs anteriores se puede considerar que un cambio de dos o tres comisionados impactará de una manera más importante en la toma de decisiones del pleno, de la misma manera, la entrada de comisionados que estén más ligados con la academia o con la administración pública igual incidirá de forma importante en la toma de decisiones. Considerando estos cambios y la trayectoria laboral podemos encontrar una clasificación como la que sugiere el **Cuadro 13**.

---

<sup>42</sup> 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: [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

**Cuadro 13: Tipo de IFAI por trayectoria laboral**

Tipo de IFAI	Integrantes del Pleno	Comisionados sustituidos	Empleo anterior	Perfil laboral
IFAI A	Alonso Gómez Robledo, Horacio Aguilar Álvarez, Juan Pablo Guerrero, María Marván y José Octavio López	IFAI original	<p><b>María Marván:</b> Consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco</p> <p><b>Alonso Gómez Robledo:</b> Profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM</p> <p><b>Horacio Aguilar Álvarez :</b> Notario Público No. 102 del Estado de México</p> <p><b>José Octavio López:</b> Socio fundador de LR&amp;B Consultores S.A. de C.V. <sup>43</sup></p> <p><b>Juan Pablo Guerrero:</b> Profesor titular e investigador de tiempo completo, CIDE.</p>	<p>Dos académicos, dos con experiencia en el sector público y uno con experiencia en el ámbito privado.</p> <p>Heterogeneidad de profesiones.</p>
IFAI B	Alonso Gómez Robledo, Jacqueline Peschard, Juan Pablo Guerrero, María Marván y Alonso Lujambio	José Octavio López por Alonso Lujambio y Horacio Aguilar por Jacqueline Peschard.	<p><b>Alonso Lujambio:</b> Consultor de Naciones Unidas en Bagdad, Irak.</p> <p><b>Jacqueline Peschard:</b> Miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales, PNUD.</p>	<p>Dos académicos y tres con experiencia en el sector público.</p> <p>El perfil laboral de los comisionados es similar entre la mayoría.</p>
IFAI C	Sigrid Artz, Jacqueline Peschard, María Elena Pérez-Jean, Gerardo Laveaga y Ángel Trinidad Zaldívar.	Alonso Lujambio por ángel Trinidad, Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero por Sigrid Artz y María Elena	<p><b>Ángel Trinidad Zaldívar:</b> Secretario Ejecutivo del IFAI</p> <p><b>Sigrid Artz:</b> Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</p> <p><b>María Elena Pérez-Jean:</b> Comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información</p>	<p>Los cinco comisionados provienen del sector público. Hay una homogeneización de perfiles laborales.</p>

<sup>43</sup> Según el CV de José Octavio López, la consultoría de la cual era socio tenía como principales clientes a la SHCP, CNBV, Aeroméxico, Agroasemex, Aseguradora Hidalgo, LyFC, Banxico, ISSSTE, PÉMEX, etc., lo cual implicaba que tenía una estrecha relación con el gobierno federal. Su CV se puede consultar de forma completa en la página [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)



		Pérez-Jean; María Marván por Gerardo Laveaga.	Pública del Distrito Federal (INFODF)  <b>Gerardo Laveaga:</b> Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales
--	--	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Así, lo que encontramos son tres IFAI diferentes, uno original y dos más que se generan a partir de la entrada y salida de dos o tres comisionados. Un primer hecho que llama la atención: el **IFAI A** no empezó siendo completamente homogéneo como se había planteado. 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 (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).

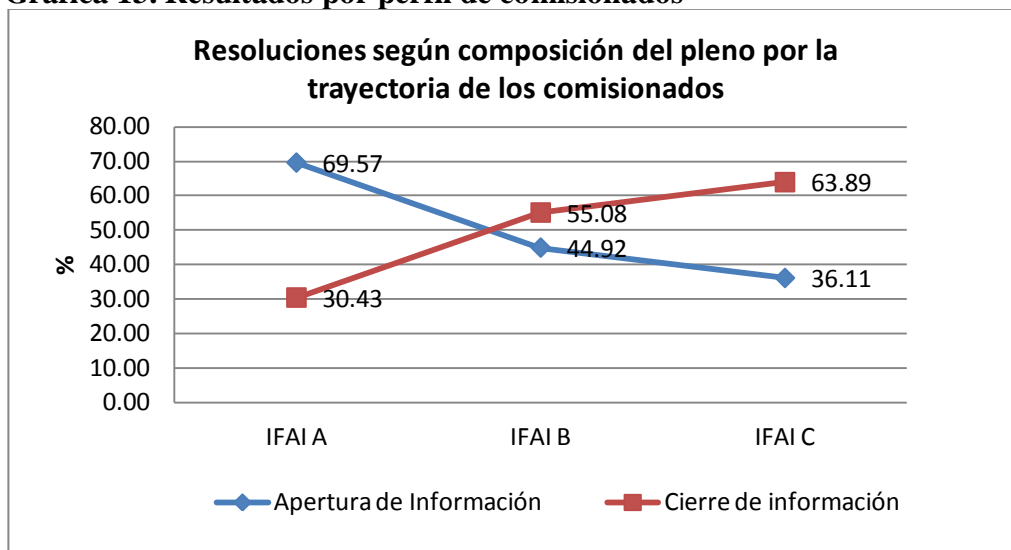
El **IFAI B** se conforma a partir de la sustitución de Horacio Aguilar (sector público) por alguien con trayectoria inmediata en el ámbito público como lo fue Jacqueline Peschard. La sustitución de José Octavio López, alguien que venía del ámbito privado, por Alonso Lujambio se da en los mismos términos de perfil que el de Peschard. Con estos cambios el IFAI empezó a constituirse por personas provenientes del sector público y académico (tres y dos, respectivamente).

Para el **IFAI C**, y último de este periodo de análisis, la composición se homogeneizó. 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) llevó a que el IFAI se compusiera netamente por gente que provenía de diversas áreas e instituciones del sector público. Tanto **Sigrid Artz que procedía de la** Secretaria 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-Jean** que había sido comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) le dieron una conformación al último instituto preponderantemente del ámbito público. Como se puede observar, dos de los comisionados que entraron habían trabajado directamente en el gobierno en turno.

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.

**Gráfica 13. Resultados por perfil de comisionados**



Fuente: Elaboración propia

Como podemos ver en la **Gráfico 13** el IFAI A, 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 siete de cada diez resoluciones eran 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 (casi seis de cada diez) en detrimento de los promoventes (**IFAI B**).

La tendencia favorable a las dependencias continuó con el **IFAI C**: el 63.8 % de las resoluciones del pleno eran favorables a las dependencias dejando a los promoventes con una posibilidad de poco más del 36 % de que su caso fuese resuelto a su favor.

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 si afectó el desempeño de la institución el cual no fue constante en cada uno de los momentos que vivió el IFAI; 2) el nivel de transparencia y rendición de cuentas que generaron los tipos de IFAI no presentan las mismas características pero si tienen en común una tendencia a la baja 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 **IFAI 5** en el cual las resoluciones a favor de la opacidad de los mismos fue la más alta de todos los periodos analizados.

Podemos añadir algo más. Siguiendo con la respuesta a nuestra pregunta sobre la eficacia del instituto, este apartado nos permite ya no hablar de una eficacia para un IFAI total, sino de “eficacias” particulares para los diversos momentos y etapas que ha vivido el instituto. Una evaluación general del Instituto nos llevaría a pensar que su grado de eficacia no ha sido bueno considerando que se inclina más a resolver en el mismo sentido que las dependencias y no a favor de los promoventes. Inclusive, ha tenido serios problemas para hacer cumplir con sus resoluciones. Así, el IFAI estaría logrando de manera parcial sus objetivos de transparencia y rendición de cuentas. Pero de forma particular lo que tenemos es que el IFAI habría sido muy eficaz en sus inicios (IFAI 1, I y A) pero ese nivel de eficacia habría llegado a ser casi nula y sumamente cuestionada en 2009 (IFAI 5, IV y C) ante las diversas resoluciones emitidas y que a pesar de haberse recuperado (IFAI 6 y V) no ha llegado a tener los niveles con que empezó su trayecto.

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 su última conformación (C) 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 IFAI por el cual las decisiones se no están tomando a partir de criterios de fondo, sino de carácter procedimental.

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 por parte de las dependencias como de los solicitantes/promoventes. Dicho aprendizaje será lo que a continuación se expondrá a través de dos casos de manera ejemplificativa.

### **3.3.1 Dos casos, dos formas de pedir y responder diferentes.**

En este proceso de resolver los recursos de revisión por parte del IFAI se han encontrado dinámicas claves que involucran tanto a las dependencias como a los peticionarios. Por un lado, las dependencias han aprendido a responder de mejor manera a las solicitudes de información que les llegan, de tal forma que de llegar a convertirse esa solicitud en un recurso de revisión, los comisionados del IFAI difícilmente puedan resolver a favor del promovente. Pero este aprendizaje no es exclusivo de las dependencias, ya que los mismos usuarios de este recurso han aprendido a pedir de mejor manera la información, sustentando sus solicitudes con archivos e información adicional que permitan una mejor búsqueda de la misma. Así lo que han intentado los peticionarios es disminuir la posibilidad de que las dependencias nieguen la existencia de la misma. Estas afirmaciones son más viables de sostener con algunos ejemplos.

Se utilizarán dos casos<sup>44</sup> para ejemplificar y así conocer la evolución en este aprendizaje en ambos sujetos. Los casos tienen que ver con la cuarta dependencia más solicitada (Pemex) y con el segundo y tercer tipo de información más solicitados (actividades de la institución y contratos, respectivamente). Cada caso es de un sexenio diferente y fue elegido al azar. Cabe señalar que son dos casos que están en la base de datos utilizada.

La elección de Pemex para el análisis resulta relevante por las siguientes consideraciones: 1) es una dependencia que se ubica dentro de las que más solicitudes de información reciben; 2) los asuntos que trata la empresa del Estado son de actualidad y relevancia para la sociedad hoy en día, como lo son la captación de recursos por ventas

---

<sup>44</sup> Cada caso puede ser consultado con el número de folio y año en la página del IFAI: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>

petroleras, la utilización de recursos públicos que permiten vislumbrar la actuación de funcionarios públicos en temas delicados como el manejo ilícito de recursos y la corrupción; y 3) es también una de las que más recursos de revisión reciben, a pesar de que el número no pueda parecer tan representativo

Antes de entrar a cada caso es necesario señalar que lo que se presentará será la información contenida en cada acta de sesiones del IFAI donde se resolvió el recurso correspondiente. Se resaltarán tres cosas en cada caso: la forma en que pidieron la información los solicitantes, la respuesta de las dependencias, y la forma de resolver los recursos el IFAI. En este proceso se señalará el modo en que defendieron ante el pleno del IFAI sus posturas cada una de las partes: por el lado de los peticionarios/promoventes lo que encontraremos será primeramente un desconocimiento y alcance de las leyes en materia de transparencia y de las facultades del Instituto mismo; el contraste se verá reflejado en el segundo caso donde hay será una idea clara de lo que se solicita, y una defensa clara de su caso justificando con exactitud porqué está inconforme con esa respuesta. En cuanto a las dependencias, tenemos que en un principio respondían de forma negativa argumentando la “inexistencia” de los documentos y al no existir claridad por parte de los solicitantes esta justificación era viable. Sin embargo, como se verá en el segundo caso, la dependencias ya no pueden argumentar la “inexistencia” y ahora deben buscar formas más elaboradas para negar la entrega de información. Ante este panorama las decisiones del IFAI han tenido que ajustarse a la evolución de los casos y así incorporar nuevas formas de resolución adicionales a las que la Ley establece. Se puede considerar que estos elementos arrojarán claridad sobre el efecto aprendizaje en este proceso de transparencia.

### **3.3.1.1 Caso 149/2003: los comienzos**

El primer caso es del año 2003 y el comisionado que tuvo la responsabilidad de llevar el proyecto de resolución fue José Octavio López Presa. La entidad o dependencia ante la cual se presentó la solicitud de información fue Petróleos Mexicanos el día 16 de junio de 2003 y ésta quedó foliada con el número 1857200011403. En la solicitud **la persona** responsable de emitirla **pide** lo siguiente:

- a) “Toda información contenida en los documentos que PETRÓLEOS MEXICANOS haya obtenido, generado, adquirido, transformado o conservado por cualquier título relacionada con todos los laudos arbitrales<sup>45</sup> dictados en los arbitrajes comerciales en los que por cualquier causa PETRÓLEOS MEXICANOS haya sido parte.”
- b) “Sin perjuicio de lo solicitado en el inciso anterior, todo laudo arbitral dictado en los arbitrajes comerciales, en los que por cualquier causa PETRÓLEOS MEXICANOS haya sido parte.”
- c) “Sin perjuicio de lo solicitado en los incisos anteriores, todo laudo arbitral dictado en los arbitrajes comerciales tramitados de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, en los que por cualquier causa PETRÓLEOS MEXICANOS haya sido parte.”
- d) “Sin perjuicio de lo solicitado en los incisos anteriores, todo laudo arbitral dictado en los arbitrajes comerciales ad-hoc (no institucionales) o administrados por cualquier institución distinta a la Cámara de Comercio Internacional, en los que por cualquier causa PETRÓLEOS MEXICANOS haya sido parte.”

Como se nota en esta solicitud, la persona está solicitando información de forma general esperando le sea entregada aquella vinculada a laudos arbitrales donde haya participado PÉMEX sin especificar cuáles, la fecha de los mismos, así como tampoco algún dato relevante que permitiera su búsqueda o que impidiera una respuesta negativa tajante.

Ante esta solicitud, **Pémex respondió** el día 7 de agosto de 2003 de manera simple lo siguiente:

“...me permito hacer de su conocimiento que **no existe** en los archivos de Petróleos Mexicanos, **la información que nos solicita**”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Un laudo arbitral ha de entenderse como una resolución dictada por un árbitro que intermedia entre las dos partes en conflicto. La resolución no está fundamentada en derecho, más bien está fundamentada en el respeto al acuerdo establecido con anterioridad lo cual hace que se deba aceptar por ambas partes.

<sup>46</sup> La respuesta tal como se reproduce fue extraída del acta resolutive del IFAI de la sesión del 28 de octubre de 2003.

Una respuesta de esta naturaleza desembocó en un recurso de revisión donde el promovente justificaba que la información que estaba requiriendo **existía** y **podría** ofrecer como prueba de ello un informe que la Corte Internacional de la Cámara de Comercio Internacional y Asociación de Americana de Arbitraje “podía haber elaborado” en donde se especificara si PEMEX ha sido parte de algún tipo de arbitraje bajo las reglas que dicta esta Cámara. Es decir, *el promovente estaba considerando como prueba algo que no estaba en sus manos y que no existía.*

El problema del Informe que el promovente quería sostener como prueba para su caso estaba en que no podía presentarlo porque la Corte no estaba en condiciones de entregárselo a menos que Pémex consintiera la acción. Por esta razón se estaba intermediando ante el IFAI para que éste pidiera el informe a la Corte y así podría sostener su caso. A continuación se reproduce de manera parcial algunos puntos importantes de los considerandos que el IFAI expuso al resolver sobre el caso:

...“En el escrito presentado por el recurrente ante este Instituto se hace referencia a una prueba documental que consistiría en la obtención de un informe que rendiría la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional y la Asociación Americana de Arbitraje, a solicitud expresa de Petróleos Mexicanos o de este Instituto.

... Adicionalmente, la Ley supone que el Instituto podrá solicitar documentos, siempre y cuando estén en posesión de las dependencias y entidades.

En este sentido, el Instituto ... tiene la facultad de resolver sobre la decisión del Comité de Información de una dependencia o entidad, sin embargo, no es una autoridad competente para solicitar bajo el consentimiento de la dependencia, entidad o por iniciativa propia informes, en los términos solicitados por el recurrente, a la Cámara de Comercio Internacional y la Asociación Americana de Arbitraje por estar dichas instancias fuera de su competencia.

... Debido a que Petróleos Mexicanos manifestó en distintas ocasiones que la información solicitada por el recurrente no existe en sus archivos y a que, a través de los alegatos y el ofrecimiento de pruebas por parte del recurrente, no es posible

comprobar la existencia de la información solicitada, procede **confirmar** la respuesta emitida por Petróleos Mexicanos... en vista de que... las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos.”

En este caso, y bajo la inexistencia de pruebas por parte del promovente, el pleno del IFAI resolvió el día 28 de octubre de 2003 en escasas cinco cuartillas **confirmar** la resolución de la dependencia. Es notable la deficiencia que hubo en este caso en la solicitud de información: por un lado suponía la existencia de información pero no estaba seguro de que ella existiera; por el otro, cuando llevó el caso al pleno del IFAI no supo defenderlo ya que las pruebas que trataba de presentar no existían y esperaba que le fuesen fabricadas para que pudiese presentarlas; y lo que puede considerarse más grave, desconocía el alcance tanto de la Ley de Transparencia como de las facultades del IFAI ya que trató que el Instituto buscara esa información ante una entidad ajena a lo que la ley le señalaba como ámbito de su competencia. Así, ante una respuesta negativa tan simple no fue posible que prosperara en el Pleno un recurso de revisión.

Si bien, esta situación se presentó al inicio de las labores tanto del IFAI como de las dependencias bajo la normatividad de transparencia, con el paso del tiempo las solicitudes de información ya no se manejaron bajo los mismos parámetros de simpleza y suposiciones, y las respuestas a las mismas tampoco fueron igual de sencillas. El siguiente caso dará muestra de ese avance en ambos lados y de la manera en que el pleno del IFAI tuvo que resolver.

### **3.3.1.2 Caso 3827/2011: el efecto aprendizaje**

En la sesión del día 12 de octubre de 2011 el Pleno del IFAI conoció de un proyecto de resolución a cargo de la Comisionada María Marván que contemplaba no sólo el caso 3827, sino un acumulado de recursos que iban del 3797 al 3802, el 3822, 3827, 3832 y 3837; en otras palabras, el proyecto presentado por María Marván versaba sobre diez recursos de revisión que al ser sobre un mismo tema y promovidos por una misma persona fueron consignados a un mismo expediente y resueltos en su conjunto. Estamos hablando de un proyecto de resolución de 53 cuartillas donde **el solicitante pide** información concreta sobre contratos entablados entre Pémex Refinación y más de 300



empresas las cuales se enlista y desglosa para una mejor búsqueda de la información. Por razones de espacio no se reproducirá en su totalidad el contenido del acta del expediente.

Pémex Refinación **respondió** lo siguiente:

[...] En respuesta a su solicitud presentada a Pemex Refinación al amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la Unidad Administrativa responsable de atender su requerimiento, Gerencia de Ventas a Estaciones de Servicio adscrita a la Subdirección Comercial, mediante oficios PXR-SC-GVES-477-2011, dan respuesta a su solicitud.

La Gerencia de Ventas a Estaciones de Servicio informa en el oficio de referencia que:

En cada una de las solicitudes de información, la requirente anexa una relación, que, en suma, asciende a un total de 8,414 personas físicas y morales de las cuales solicita las copias de contratos y convenios referidos.

Sobre el particular, me permito informar a usted que la cuantificación de la documentación que solicita el requirente, no resulta, en un número idéntico para cada cliente, es decir, cada cliente puede tener una cantidad diferente, tanto de contratos, como de convenios, dependiendo el historial de cada uno, e incluso cada contrato o convenio puede tener diferente número de hojas, dependiendo del concepto por el que fueron elaborados.

En este sentido, únicamente se puede establecer un cálculo aproximado para dimensionar en términos generales, la magnitud del requerimiento, considerando que cada contrato y/o convenio está compuesto por 15 hojas en promedio y que cada cliente tiene 5 contratos y/o convenios, obtenemos un total de 75 hojas por cada uno de los clientes, los cuales multiplicados por los 8,414 requeridos (personas físicas o morales), arroja un total de 631,050 hojas.

Adicionalmente, se informa que la documentación requerida no se encuentra en medios electrónicos, por lo que no es posible entregarla al requirente en la modalidad que solicitó, que es "Entrega por Internet en el INFOMEX".

Adicional a esta respuesta, Pemex Refinación precisó que de querer la información de ciertas subgerencias regionales sólo estaba disponible *in situ* y que de querer copia de cada hoja solicitada esta le saldría en \$0.50 cada copia simple y en \$14 pesos cada copia certificada.

La inconformidad del solicitante se debió a tres motivos: 1) la información como él pidió que fuese entregada (medio electrónico) no se la proporcionaron contraviniendo con lo que establece el artículo 40 de la LFTAIP; 2) el trasladarse a dos estados de la república para ir a acceder a la información representaba un alto costo; y 3) la información debería estar en las oficinas centrales de PEMEX Refinación.

El IFAI atendió las demandas del promovente así como la justificación de la respuesta de Pemex. Al analizar el procedimiento tanto de la dependencia como del solicitante, el IFAI encontró dos problemas: por un lado, la Unidad de Enlace estaba dispuesta a

entregar in situ la información sobre los contratos de franquicias, pero no consideró que para ello se deben realizar versiones públicas las cuales solo pueden llevar a cabo siempre y cuando el promovente haya efectuado el pago de las mismas y para ello la dependencia debía proporcionar los recibos necesarios, por lo que hasta el momento no se había realizado la acción y la dependencia estaba omitiendo pasos que la ley le señalaba. Por otro lado, el IFAI encontró que tanto la dependencia como el promovente estaban mezclando el acceso a la información con datos personales; mientras que el solicitante pedía la información sobre contratos de franquicias de manera general, la dependencia estaba entregando esta información pero sin omitir los campos donde se establecía el nombre del titular, domicilio, teléfono, RFC y demás cuestiones que se encuentran clasificadas como datos personales.

El IFAI tuvo a bien analizar los pros y contras de cada parte y resolver basándose en las fallas y aciertos de cada uno de ellos. Por lo tanto, a cada uno le dio la razón, pero con salvedades. El instituto resolvió **confirmar** la entrega en que Pemex Refinación puso a disposición del recurrente la información solicitada, esto es, la copia de todos los contratos o convenios para operar estaciones de servicio (franquicias) que ha suscrito Pemex Refinación con los franquiciantes referidos. Esta resolución obedece a la imposibilidad que alegó la dependencia para entregar la información dado su volumen y que no existía de forma digital. En segundo lugar, el IFAI decidió **modificar** (de manera parcial) la respuesta de la dependencia para que al momento de entregar la información sobre los contratos ésta no contuviera datos personales que vulneraran la seguridad de los individuos ahí referidos.

¿Qué se puede desprender de este caso en comparación con el primero? Tres cosas: en primer lugar, cuando se analiza la solicitud de información del promovente encontramos ya no una simpleza como “copia de todos los contratos o convenios para operar...” sino una sofisticación en su solicitud que lo lleva a anexar de manera detallada un archivo con cada una de las empresas de las cuales sabe que Pemex tiene convenio con ellas. El promovente no se manejó bajo meras suposiciones como en el primer caso. En segundo lugar encontramos que ante una solicitud tan precisa, a la dependencia no le quedaba alternativa más que alegar la imposibilidad de la entrega de la información, más no una

negativa. Fue así que al pedir información de diversos estados del país Pémex decidió entregarla pero sólo si se acudía por ella a algunos estados (San Luis Potosí y Guanajuato), y su entrega no sería a través de medios electrónicos, sino en físico, representando un costo para las más de 630 mil hojas de entre \$0.50 a \$14 pesos por cada una de las hojas. En tercer lugar, la intervención del Instituto no fue para esclarecer si se estaba dando o no la información, sino para analizar quien de los dos tenía la razón, la dependencia o el promovente, decidiendo que ambos tenían la razón sobre cuestiones en específico.

### **Conclusiones del capítulo**

La última parte de este capítulo da muestra de una explicación posible al desempeño del IFAI. Las decisiones que ha tomado el instituto han estado condicionadas por la forma en que han pedido la información las personas, como por la forma en que se ha respondido por parte de las dependencias. No podemos negar que en estos once años de funcionar del IFAI se ha generado un aprendizaje tanto de los solicitantes al pedir información para que ésta no sea negada, como de las dependencias para responder solicitudes de información, de tal manera que si su caso llega al IFAI las decisiones que hayan tomado no sean revocadas o modificadas.

Aún así, las altas tasas de aprobación de recursos a favor de las dependencias y los muy bajos números en favor de los promoventes no pueden explicarse solo debido a este proceso de aprendizaje por parte de aquellos que buscan que les sea abierta la información. ¿Acaso podemos sostener que de 2010 en adelante las personas no tuvieron la destreza necesaria para poder impulsar sus solicitudes de información y después sostenerlas ante el pleno del IFAI? Más bien considero que las resoluciones en el pleno se han visto rebasadas por la creciente cantidad de recursos de revisión que año con año llega al Instituto, impactando así en el desempeño y eficacia del mismo. Así, lo que podemos afirmar es que la atención de los miembros del IFAI se centra sólo en aquellos casos de gran importancia para la opinión pública. Sin embargo, para sostener esta afirmación sería necesario otro tipo de investigación la cual puede ser llevada a cabo más adelante.

Con la información disponible y el análisis de los casos presentados, podemos ver que hay una tendencia a cerrar la información en los últimos años pero esta no puede ser atribuible al Instituto mismo sino que se debe a un proceso de aprendizaje en la manera en que aparentemente la gente pide mejor la información, así como las dependencias conocen mejor lo que pueden dar y cuál es el margen con que pueden dar dicha información. En otras palabras, de forma exploratoria lo que estamos encontrando es una tendencia a cerrar el acceso a la información pero esto tiene que ver con un mayor conocimiento/aprendizaje de lo que se hace tanto dentro de las dependencias como dentro del mismo Instituto.

Con estos datos podemos llegar a pensar que de manera gradual se irá abriendo menos la información debido a que cada vez se están sofisticando más los mecanismos para solicitar y responder. Por esta razón el IFAI debería tomar en cuenta el “aprendizaje” que han conseguido las partes en conflicto y sofisticar sus mecanismos para brindar un mayor acceso a la información. Es decir, el IFAI deberá adaptarse a este proceso que están llevando a cabo las dependencias y los solicitantes/promoventes, proceso en el cuál es posible que no los haya acompañado.

Un análisis más riguroso sobre el desempeño del IFAI conlleva a revisar si la media de recursos de revisión interpuestos ante el pleno con relación al total de solicitudes es representativa del total de rechazos de las dependencias. Es decir, si todos aquellos que solicitan información y son respondidos con una negativa hacen uso de los recursos de revisión. A pesar de que los datos muestran un aumento exponencial en términos absolutos (de 500 recursos en 2003 se llegó a 5 mil en 2012), es posible pensar que no todas las negativas llegan hasta un recurso de revisión ya que ante la creciente tendencia por parte del IFAI para responder a favor de los promoventes, estos se han visto desalentados para llegar a esa instancia. Al menos desde el año 2010 la proporción de recursos de revisión ha ido cayendo en términos porcentuales (6.7 % en 2010, 5 % en 2011, y 4.7 % en 2012), más no sabemos en términos proporcionales. Esto podría estar señalando que el desempeño del IFAI ha desincentivado que el solicitante acuda ante este organismo para proteger su derecho de acceso a la información. Nuevamente, esta es una idea que puede ser retomada en estudios posteriores.

## Conclusiones Generales

En este apartado se presentan las conclusiones generales de la Tesis que dejó el análisis de cada una de las variables a partir de los datos trabajados. Estas conclusiones serán abordadas en cuatro puntos: I) tendencia al cierre de información; II) cambio de comisionados y funcionamiento; III) influencia del perfil laboral de los comisionados; y IV) efecto aprendizaje de las partes.

### 1. Tendencia al cierre de información

De la revisión de los 381 casos que conforman la muestra representativa del periodo 2003-2013 sobre recursos de revisión de solicitudes de información que resolvió el IFAI, puede constatarse que el Instituto tuvo una orientación a resolver (de forma unánime<sup>47</sup>) más apegada a favor de las dependencias del gobierno federal en detrimento de los promoventes. Durante sus primeros once años de vida, **había una probabilidad de resolución de recursos a favor de una persona de uno de cada dos** (es decir, 50-50). Pero por año es donde hay diferencias significativas que establecen una tendencia al cierre de información. El IFAI empezó con una tendencia aperturista en sus dos primeros años: siete de cada diez recursos lo resolvía a favor de las personas que los promovían, y sólo tres eran para confirmar las resoluciones de las dependencias. La idea de apertura del Instituto cayó drásticamente en los años continuos.

Durante los nueve años posteriores de actividades del Instituto, la tendencia al cierre de información, a darle la razón a las dependencias y no a los promoventes, fue muy clara y estuvo severamente marcada en periodos donde las posibilidades de que una persona pudiese hacer prosperar su caso fueron escasas (en 2005, 2006, 2008, 2009, 2011 y 2013, cuatro de cada diez resoluciones eran favorables; en 2010 y 2012 apenas tres de cada diez recursos salían a favor de los promoventes). La principal explicación a esta tendencia se encuentra en el cambio constante de comisionados y en el perfil laboral de los mismos.

---

<sup>47</sup> En entrevista con uno de los comisionados del IFAI comentó que si bien la forma en que el IFAI resuelve es de forma mayoritaria, las resoluciones salen por unanimidad. El sentido de hacer esto es “para darle una imagen de fortalece al Instituto hacia el exterior” con lo cual las decisiones del Pleno puedan tener la fuerza y legitimidad que necesita el Instituto.

Lo que dirían los estudiosos de los órganos autónomos y de las instituciones es que se deben observar los cambios de diseño institucional que se dieron, es decir, las reglas que le dan vida al Instituto, la configuración del IFAI, así como su campo y margen de acción (López-Ayllón, 2005; Ackerman, 2007; Monsiváis, 2007; Gómez, 2011). Sin embargo, durante este periodo de estudio no hubo cambios institucionales profundos que modificaran el desempeño del Instituto, al contrario, el único que hubo en 2007 estuvo orientado a abrir más la información con el establecimiento del principio de “máxima publicidad” en la Constitución. Fue por esta razón que la búsqueda de una explicación a esta tendencia de cierre se dé al interior del Instituto, específicamente en el cambio de comisionados y en su perfil laboral.

## **2. Cambio de comisionados y funcionamiento**

La rotación de comisionados (entrada y salida) durante los once años de vida del IFAI ha sido una constante, configurando<sup>48</sup> un Instituto diferente cada que llega un comisionado nuevo al Pleno; y la relación que hay entre cada configuración y la transparencia es significativa. Los seis Institutos que se formaron con este cambio de comisionados (pensando solamente en la sustitución de un comisionado) dejan ver que el único IFAI en donde sus resoluciones terminaban favoreciendo a las personas fue en el Instituto original (siete 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 IFAI 2 se resolvieron seis de cada diez, en el IFAI 3 una de cada dos fue a favor de las dependencias, en el IFAI 4 aumentó a seis de cada diez, para el IFAI 5 fueron siete de cada diez, y en el IFAI 6 resultaron seis de cada diez recursos favorables a los sujetos obligados).

La razón por la cual los cambios de comisionados incidieron en la transparencia de cada configuración nueva del Instituto se debió a que cada que entró una persona nueva

---

<sup>48</sup> Entrevista con un miembro del equipo de asesores del IFAI quien comentó que la noción de “configuración se conoce dentro del Instituto para referirse a cada nueva conformación que se da del Pleno con la entrada de un nuevo comisionado”. Así, dentro del mismo IFAI conocen de seis “configuraciones” diferentes en estos 11 años.

también se daba un rediseño normativo interno<sup>49</sup>. En otras palabras, los comisionados en Pleno hicieron una revisión constante del reglamento interno del IFAI con lo cual hubo implicaciones en la organización del trabajo, específicamente, con la toma de decisiones y con la estructura del Instituto.

La información disponible al público muestra los diversos cambios de reglamento durante estos once años de vida del IFAI, sin embargo, lo que no está disponible son las sesiones donde se dieron esas modificaciones en cada configuración, ni los argumentos que emplearon los comisionados para cambiar su normatividad interna.

Entonces, lo que tenemos es que si los comisionados eran capaces de modificar su estructura interna y la forma de decidir, ellos mismos estaban aportando elementos para irrumpir con el proceso de trabajo anterior y la experiencia adquirida (de cierta manera) se perdía. La parte más sobresaliente de este proceso de cambios normativos internos tiene que ver con la incorporación de nuevas formas de resolver que no estaban presentes en la LFTAIPG, los nuevos comisionados fueron incorporando poco a poco en sus reglamentos internos criterios de resolución que consideraban pertinentes<sup>50</sup>. Esto puede explicar de mejor manera el hecho de que la tendencia de cierre entre Instituto e Instituto haya crecido con respecto del IFAI original: la LFTAIPG en su art. 56 sólo especifica cinco formas de resolver, y el hecho de que existan mayores criterios de resolución deja ciertos márgenes de discrecionalidad que llevan a clasificar a ciertos temas de una forma diferente aunque sea el mismo tema que en ocasiones pasadas se haya resuelto de otra forma y con otros criterios.

---

<sup>49</sup> Entrevista con un miembro del equipo de asesores del IFAI quien comentó que cada que había una “configuración nueva del Peno (cada que entraba un nuevo comisionado), el presidente del IFAI en turno ponía a consideración del Pleno el reglamento interno, con lo cual ellos podían modificar diversas disposiciones, en especial las que tenían que ver con la forma de resolver los recursos y con la estructuración interna del Instituto” En total hubo más de seis reglamentos internos diferentes y cada que entró un nuevo comisionado siempre se modificó.

<sup>50</sup> Entrevista con uno de los Directores generales del IFAI quien sostuvo que “las formas de resolver del IFAI han ido aumentando debido a que los comisionados han hecho una interpretación laxa de la ley y han incorporado nuevas formas que no contravienen a la misma Ley”. A su vez, en la entrevista con el miembro de equipo de asesores del Instituto también se refirió a estas nuevas formas de resolver como “incorporaciones por parte de los nuevos comisionados”. Sin embargo, durante la entrevista con uno de los comisionados del Instituto claramente expresó que “aunque existieran esas nuevas disposiciones para resolver los recursos, cada comisionado podría optar por utilizar los que mejor le parecieran”.

Lo que también fue algo común en este periodo dentro del funcionamiento del IFAI fue la constante configuración de sus instancias de trabajo. Lo que el público en general puede saber es que existe un organigrama básico como el que se presentó en el capítulo I, así como un equipo de trabajo que sirve de apoyo a cada uno de los comisionados para poder llevar a cabo el análisis y proyecto de resolución de los recursos de revisión. Lo que poco se sabe es cómo se organiza internamente. El personal del IFAI se ha configurado de diversas formas que van desde secretarías de apoyo, equipos de trabajo, hasta los últimos cuerpos de trabajo llamados “ponencias”<sup>51</sup> que se han formado y desarticulado con cada nuevo reglamento que modifica el Pleno del IFAI. Dichas instancias eran las encargadas de apoyar a los comisionados en la resolución de los recursos de revisión. El constante movimiento de personal y la articulación/desarticulación de las mismas impiden que haya una especialización por parte del personal del Instituto. Al menos hasta ahora no cabe duda de que la entrada y salida de comisionados si afecta el rendimiento del Instituto, pero hay otro factor que los datos muestran que bien a podido influir en la transparencia y es el perfil laboral de los comisionados.

### 3. La influencia del perfil laboral de los comisionados

Los datos trabajados permiten ver que 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 tres configuraciones que se hicieron bajo este supuesto muestran a un IFAI muy aperturista (el **IFAI A**) resolviendo siete de cada diez recursos a favor de los promoventes, a un **IFAI B** que empezó a resolver los recursos de forma más apegada al cierre de información (poco más de cinco de cada diez) y a un último Instituto (el **IFAI**

---

<sup>51</sup> La idea de “ponencias” se retoma de la entrevista al miembro de equipo de asesores del IFAI quien afirmó que “...había pertenecido al equipo de la ponencia de uno de los comisionados del IFAI, pero que también se valían de otras instancias que coadyuvaban en la búsqueda de material para resolver los casos”. Esta persona dejó en claro que las “ponencias” habían desaparecido ya y ahora se estaba pensando en otras formas de conformar los nuevos equipos de trabajo.



C) que resolvía poco más de seis de cada diez recursos a favor de las dependencias del gobierno federal. ¿Cuál fue la principal diferencia entre cada IFAI? La composición de perfiles de los miembros del Pleno.

En el **IFAI A** u original lo que había eran comisionados que provenían de diversos sectores de la sociedad y que sus últimos empleos estaban relacionados con estos sectores: académico, público y privado<sup>52</sup>. Es decir, era un IFAI totalmente heterogéneo. Este Instituto heterogéneo fue el que más abrió la información a los promoventes y al público en general. A partir de la siguiente configuración es que el cierre de información cobró fuerza y se agravó en la última conformación del Pleno.

En el IFAI B lo que notamos es una presencia marcada de gente que venía del sector público, es decir, personas que habían estado en órganos públicos. El Pleno de cinco comisionados tenía a tres que provenían del sector público y a dos del académico. Los resultados muestran que las resoluciones estuvieron orientadas a cerrar la información: poco más de cinco de cada diez resoluciones eran favorables a las dependencias.

La última configuración del Instituto, el IFAI C, está compuesta por completo de gente del sector público (cinco de cinco). Inclusive, dos de los comisionados venían de trabajar directamente en el gobierno federal y en una dependencia del gobierno (caso Sigrid Artz y caso Laveaga, respectivamente). El resultado de sus acciones dentro del Instituto dan cuenta de un mayor cierre de información: más de seis recursos de cada diez se resolvían a favor de las dependencias.

Estos resultados qué muestran. Primeramente que el IFAI en lugar de pluralizarse se ha ido cerrando más en cuanto a los perfiles que acceden al cargo de comisionados. Pareciera ser que empieza a ser una condición el haber estado en el sector público para así poder ingresar al Instituto. Esta es una posible variable explicativa.

Con esto no se está diciendo que las personas del sector público estén orientadas a cerrar la información, no es algo deliberado, lo que hay son perfiles diferentes que influyen en la toma de decisiones y en la forma de trabajar, y son esta gente con “ciertos” perfiles

---

<sup>52</sup> Los diversos empleos que habían ejercido los comisionados antes de entrar al cargo se pueden consultar en el capítulo III de esta Tesis, página 92.

los que generan esos cambios. Lo que estos datos dejan ver la validez de esa regla general: *las instituciones cuentan pero las personas hacen una diferencia*. Hay que ver cuánto, pero a través de otro tipo de análisis.

Los resultados de las variables observadas dejan muestra clara de que los problemas de transparencia se pueden deber a factores internos, pero también existen factores externos pueden estar influyendo en la eficacia del IFAI y que tal vez el mismo Instituto no ha considerado. Este es el caso del aprendizaje por parte tanto de solicitantes/promoventes como de las dependencias.

#### **4. El efecto aprendizaje de las partes.**

En esta Tesis se trabajó de forma exploratoria y superficial el efecto que puede estar teniendo el “aprendizaje” en la eficacia del Instituto. El análisis de los datos muestra un aprendizaje de las partes que ha resultado durante estos once años de estudio. Los dos casos que se presentaron para ilustrar esta variable lo que muestran es que puede haber un aprendizaje de los dos lados, la cual es una pista que se debe seguir para estudios futuros.

El contraste entre los casos 149/2003 y 3827/2011 dejan ver un avance claro entre las dos partes. Está presente una evolución tanto en la forma de realizar una solicitud de información como en la forma de interponer un recurso ante el IFAI por parte de los ciudadanos. También muestran un mayor lenguaje más sofisticado en cuanto a la redacción de las solicitudes, así como un conocimiento exacto y preciso de la información o documentos que requieren lo cual implica que tienen acceso a recursos que antes no tenían.

Por el lado de las dependencias vemos que la forma de responder una solicitud ha cambiado. Pasaron de respuestas simples alegando la inexistencia, a buscar mecanismos que impidieran el acceso a la información. Dichos mecanismos pueden ser prorrogas de tiempo para entregarla, entrega en lugares alejados de donde se encuentra el solicitante,

entrega en formatos que implican una gran inversión de recursos monetarios y de tiempo para los solicitantes, etc.<sup>53</sup>

A pesar de que estos dos casos sobre una misma dependencia muestran este fenómeno, no podemos dar por sentado el efecto aprendizaje ya que no sabemos cómo puede haber evolucionado este aprendizaje en cada parte debido a que puede ser que la autoridad tenga más recursos para resolver, así como también los individuos puede ser que cuenten con más recursos para interponer solicitudes y, posteriormente, recursos de revisión. Tampoco sabemos si un efecto anula al otro porque puede ser que la autoridad aprendió más (tiene una mejor forma de resolver o de encontrar mecanismos para negar la información dándola<sup>54</sup>), a diferencia del individuo que aprendió menos, o al revés.

La variable aprendizaje podría ser algo que está influyendo en la eficacia del Instituto y que de ser cierta el IFAI deberá atender este factor que está incidiendo y que como proceso el IFAI parece no estar inserto en él ya que como se señaló los constantes cambios en su estructura interna y sus formas de resolver pueden estar interrumpiendo este mismo proceso de aprendizaje que podría tener el Instituto.

Si bien, esta Tesis parte de la premisa de que son los cambios en el Pleno y los perfiles de los comisionados los que están incidiendo en la eficacia del órgano, hay muchos inobservables que aquí no se están considerando y que se tiene que estudiar. El tema de la eficacia de los órganos autónomos resulta fundamental y no se puede dar por hecho. Lo que estamos viendo es que si hay cambios en la composición del órgano estos terminan incidiendo en la toma de decisiones. Esta Tesis lo que pretende es abrir espacios para estudiar más y a fondo tanto al IFAI como a las demás instituciones de accountability (vertical, horizontal, social), pero estudiarlas a partir de las personas, las trayectorias, los vínculos, etc.

---

<sup>53</sup> Las entrevistas con el Director general del IFAI y con el miembro de equipo de asesores del Instituto confirmaron que las dependencias “buscan (estos) atajos legales para entorpecer la entrega de información” lo cual termina desembocando en recursos de revisión.

<sup>54</sup> Con “negar la información dándola” me refiero al caso segundo caso que presento en el capítulo III donde la dependencia lo que hizo fue entregar la información pero lo hacía de tal manera que al solicitante se le complicaba acceder a ella porque implicaba recursos tanto monetarios, materiales y de tiempo. Es decir, son maniobras que la dependencia puede utilizar para no dar la información aparentando que lo está haciendo, eso se podría considerar como aprendizaje.

## **Futuros estudios de investigación**

Existen algunas interrogantes que se desprendieron del análisis del papel del IFAI y de su funcionamiento y que la misma literatura no pudo responder ya que rebasan el objetivo de esta Tesis pero que en conjunto con los resultados obtenidos pueden generar líneas de investigación:

1. ¿Qué reglas son las que pesan más dentro del Instituto, las “escritas” o las “no escritas”? Lo que las entrevistas arrojaron fue que hay acuerdos entre los comisionados que se han establecido como reglas dentro del Instituto y que parecen ser las que operan al momento de decidir sobre la forma de elaborar un dictamen, de votarlo y de presentarlo al exterior.
2. ¿Una homogeneidad de perfiles laborales diferentes a los del sector público igual conllevará a una escasa 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 están incidiendo en que haya poco acceso a la información?
3. ¿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?
4. Una última interrogante que surge es si ¿Es posible hablar de una “cultura de la transparencia” presente en las dependencias del gobierno federal?

Estas últimas preguntas que esperan generar estudios de investigación están planteadas en términos de que se respondan pero viendo cómo terminan incidiendo en el Instituto. Lo cierto es que se deben 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 que la creación del IFAI ha sido benéfica tanto para el país, como para la democracia misma. El que el Instituto se pueda fortalecer depende de la forma en que tome sus decisiones y qué tanto se apegue al principio de máxima publicidad (al interior como al exterior del Instituto). El IFAI 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 este año, 2014.

## **Bibliografía:**

Ackerman, John (2007). *Organismos Autónomos y democracia. El caso mexicano*. México: Siglo XXI-IIIJ.

\_\_\_\_\_ (2008). 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*, (pp. 9-30). México, Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (2010). 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.

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

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

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, *et. al.* (2012). *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*. México: IIJ-UNAM.

Caballero, José Luis (2000). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 30, 153-173.

Cárdenas, Jaime *et. al.* (1997). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa-UNAM-IIIJ.

Carpizo, Jorge (2004). El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo. *Revista de Estudios Políticos*, 125, 39-78.

Castagnola, Andrea y Aníbal, Pérez-Liñán (2009). Presidential control of High Court in Latin America: along term view (1904-2006). *Journal of Politics in Latin America*, 1, 87-114.

\_\_\_\_\_ (2010). Bolivia: el ascenso (y caída) del control constitucional. En Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (coords.) *Tribunales constitucionales en América Latina* (pp. 471-514). México: SCJN.

Collier, David y Mahon Jr., James E. (1993). Conceptual “stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis. *The American political science review*, vol. 87, issue 4, 845-855.

Emmerich, Gustavo (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. En *Polis*, 2, 67-90.

----- (2005). Democracia, ciudadanía y transparencia. En *Sinergia: Democracia y transparencia*, 5, 13-40.

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.

Ferreiro Yazigi, Alejandro (1999). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción. Dubai, Sudáfrica.

Fix-Zamudio, Héctor (1987). 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.

Flores Llanos, Ulises (2006). *El derecho a la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. (Tesis de maestría no publicada) México: FLACSO México.

Fox, Jonathan y Haight, Libby (2007). *Mexico's right-to-know reforms. Civil society perspectives*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars – Fundar.

Fuertes, Mercedes (1993). El proyecto de autonomía del Banco Central. *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, 51, 746-767.

García Máynez, Eduardo (1993). *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa.

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

Gómez, Alicia (2011). ¿Leyes pero no instituciones? Eficacia y consolidación de las instituciones de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en México: algunas dimensiones de tres casos a nivel subnacional. En Yanina Welp y Laurence Whitehead (coords.) *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina* (pp. 97-118) México: C2D, Oxford-FLACSO México.

Guerra Ford, Oscar M. (2013). *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, México: CIDE-RRC.

----- (2011). *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: Su funcionamiento como órganos autónomos*, México: UNAM.

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

Jiménez Dorantes, Manuel (2010). *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El Caso del IFE*. México: TEPJF-CCJE.

Knight, Jack (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

López-Ayllón, Sergio, et. al. (2005). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: IIJ-UNAM.

Maravall, José María, (1999). Accountability and Manipulation. en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 154-196). Cambridge: Cambridge University Press.

Marván, María y Roberto Corona Copado (2006). 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). México: Porrúa-CIESAS.

Merino, Mauricio (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*, México: IFAI-CIDE.

----- (2012). *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*, México: Wilson Center-Comexi.

Mokate, Karen (1999) *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. ¿Qué queremos decir?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Monsiváis Carrillo, Alejandro (2007). *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.

Moreno, Erika, Crisp, Brian F. y Shugart, Matthew Soberg (2003). 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.

Moreno Ramírez, Ileana (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México: Porrúa.



North, Douglass Cecil (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

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

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

----- (1999). 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.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. (2006). La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 22, 147-159.

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.

Peschard, Jaqueline (2013). *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*. México: RRC-CIDE.

Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

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

Salvador Martínez, María (2002). *Autoridades Independientes*. España: Ariel.

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

Sosa, José (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: BBAPDF- Siglo XXI,

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 29, 253-264.

Valdés, Francisco y Ansolabehere, Karina (2012), Panorama político. Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo. En Puchet Anyul, Martín, Rojas, Mariano, et. al. *América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos* (pp. 235-258). México: FLACSO México.

Villanueva, Ernesto, “Transparencia acotada”, *Proceso*, 1557.

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

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

#### **Documentos oficiales:**

Acta de sesiones del IFAI, folio ACT-EXT-PUBI13IO4/201Z. Disponible en la web: [inicio.ifai.org.mx/Actas\\_Publicas/acta130412.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Actas_Publicas/acta130412.pdf)

Comunicado del IFAI, folio IFAI/015/05, 16 de marzo de 2005.

Comunicado del IFAI, folio IFAI/180/11. Disponible en la web:

[inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI180496.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI180496.pdf)

Diario de Debates número 1, 28 de abril de 2005. Disponible en la web:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=59yano=2yid=15428>

Diario de Debates número 15, 20 de octubre de 2009. Disponible en la web:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=61yano=1yid=25045>

Diario de Debates, número 21, 11 de abril de 2012. Disponible en la web:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=61yano=3yid=31498>

Diario de Debates, número 33, 12 de diciembre de 2002. Disponible en la web:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=spymn=3ysm=2ylg=58yano=3yid=12387>

Gaceta Parlamentaria del Senado, número 79, 15 de marzo de 2007. Disponible en la web: <http://www.senado.gob.mx/?ver=spymn=2ysm=2yid=11718>

**Sitios web:**

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/91632.html>

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm)

[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

[www.transparency.org](http://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:

$$n = \frac{Z^2 * P * (1-P) * N}{(N-1) * \epsilon^2 + Z^2 * (1-P)}$$

Donde:

$n$  será el tamaño de la muestra que se desea buscar

$$Z^2 = \text{nivel de confianza}^{55} \text{ al } 95 \% = 1.96^{56}$$

$$P = \text{valor constante}^{57} = 0.5$$

$N$  = tamaño del universo

$$\epsilon^2 = \text{Error}^{58} = 0.05$$

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> Como su nombre lo indica, este valor es un dato constate 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.

<sup>58</sup> 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 ( $y^{59}$ ) 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 **381 casos**. Aplicando nuestra segunda fórmula, por año necesitaremos **35 casos**.

N	51 350
n	381
n por año	35
Nivel de confianza	95 %
Margen de error	+/- 5 %
Fórmula empleada y propuesta para determinar muestras por año cuando sólo se conoce la población total.	$n = [Z^2 * P * (1-P) * N / (N-1) * \epsilon^2 * Z^2 * (1-P)] / y$

<sup>59</sup> La “y” en este caso se consideró para representar al año (“year” en inglés) no porque corresponda a una variable “y”.

Los resultados obtenidos en cada apartado del Capítulo III 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.