

ORT E

REFR

C

E

S

O

P

PANORÁMICA SOBRE LA TRANSPARENCIA
Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Volumen I

Presentación

Las responsabilidades del Ejecutivo federal

Ley federal de transparencia: situación actual y temas de debate

Algunos datos sobre transparencia y su legislación
en las entidades federativas

Código de Buenas Prácticas

Métrica y evaluación de la transparencia

Tareas pendientes en materia de transparencia

y Agenda Legislativa. Entrevista al Mtro. Oscar Guerra Ford

Volumen II

Los órganos de transparencia en México

La transparencia y el acceso a la información pública
en el Poder Legislativo federal y en los congresos locales

Transparencia en el Poder Judicial federal

Las políticas de transparencia en los otros sujetos obligados

Reporte CESOP

Número 38

Septiembre de 2010

ORT E

REFR

C

E

S

O

P

PANORÁMICA SOBRE LA TRANSPARENCIA
Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

- 1 **Presentación**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- 4 **Las responsabilidades del Ejecutivo federal**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- 16 **Ley federal de transparencia: situación actual y temas de debate**
Efrén Arellano Trejo y Carena Díaz Petit
- 26 **Algunos datos sobre transparencia y su legislación
en las entidades federativas**
José de Jesús González Rodríguez
- 33 **Código de Buenas Prácticas**
Cornelio Martínez López
- 37 **Métrica y evaluación de la transparencia**
Efrén Arellano Trejo
- 42 **Tareas pendientes en materia de transparencia
y Agenda Legislativa. Entrevista al Mtro. Oscar Guerra Ford**
Cornelio Martínez López



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 38, vol. 1, septiembre de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

- Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

María de los Ángeles Mascott Sánchez*

A partir de 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se han multiplicado las acciones legislativas y de política pública en nuestro país. De manera simultánea, han aparecido diversos estudios sobre las garantías para el ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos, así como sobre el alcance de la transparencia del ejercicio de la función pública.

En la actualidad todas las entidades federativas en México cuentan con la legislación respectiva, órganos garantes locales y portales de transparencia. Sin embargo, los estudios sobre la práctica de transparencia indican que todavía existen amplias disparidades respecto del alcance y calidad de la información que otorgan las instituciones obligadas por la ley.

En septiembre de este año, por citar un ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana de Acceso de Información Pública (Comaip) dieron a conocer los resultados de la Métrica de Transparencia 2010, en la que —a pesar de apuntar los avances en la calidad de la legisla-

ción— identificaron asimetrías relevantes en materia de calidad normativa, calidad y orientación de los portales, procedimientos de acceso, capacidad institucional, así como visión y profesionalización de los responsables de proveer información. En un sentido similar, especialistas como Ignacio Marván, María Amparo Casar y Benito Nacif han señalado que todavía existen retos relevantes para consolidar la garantía de acceso a la información en los congresos estatales.¹ Lo mismo ha sucedido con las mediciones de “Hagamos Quórum” o de “Adopta un Diputado”.² Se desprende que subsisten problemas de parcialidad, falta de sistematización y dificultades para el acceso a la información.

En su sentido más amplio, explica Ernesto Villanueva, el derecho a la información es el derecho que toda persona posee para atraerse información; para informar y para ser informada.³ Esta definición es el hilo conductor de todos los textos que inspiraron la perspectiva

¹ Cfr: Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz y Jorge Egren Moreno, “Transparencia en los órganos legislativos de las entidades federativas de México”. En www.ctainl.org.mx/revista_3/...Informe-de-TransparenciaEntFedeMexico.pdf (consulta: 19 de septiembre de 2010).

² Para “Hagamos Quórum”, véase: www.hagamosquorum.org. Para “Adopta un Diputado”, cfr.: www.500sobre500.com/Registro.php

³ Ernesto Villanueva (comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, México, p. XVIII.

* Directora General del CESOP. Es Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido. Líneas de investigación: Poder Legislativo, política interior, opinión pública, migración y representación política. Correo electrónico: angeles.mascott@congreso.gob.mx

que aborda este *Reporte CESOP* número 38, de septiembre de 2010.

En este *Reporte* 38, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) ofrece una panorámica sobre la legislación, práctica y garantía de la transparencia y el acceso a la información en instituciones de los tres niveles de gobierno y de los organismos autónomos federales y locales en México. Además, se exponen algunos de los principales temas de debate alrededor de la transparencia y acceso a la información, los principales resultados federales y locales de las instituciones obligadas por la ley y las recomendaciones de los expertos sobre “buenas prácticas” en ambos aspectos.

El *Reporte CESOP* 38 se divide en dos volúmenes. En la primera se presenta un sumario sobre las obligaciones y sujetos de la Ley de Transparencia; los principales temas de debate y propuestas de reforma a la legislación en la materia; el estatus de la legislación sobre transparencia en los estados; los resultados de la Métrica de Transparencia 2010 realizado por el CIDE y Comaip; las recomendaciones sobre “buenas prácticas” del CIDE y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); y una conversación con el maestro Óscar Guerra Ford —Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal y presidente de COMAIP— sobre las tareas pendientes en materia de transparencia.

La segunda sección contiene cuatro artículos: el primero, de Gustavo Meixueiro Nájera, describe la integración y presupuesto de los órganos garantes del derecho a la información en los estados, y el procedimiento de selección y remuneraciones de sus integrantes. La suma de hallazgos apunta a las divergencias.

Meixueiro encuentra que la conformación de los órganos de transparencia en el país tiende a la similitud numérica, pues la mayoría —25 de 32— se conforma por tres consejeros, seis cuentan con cinco comisionados y uno —el de Querétaro— con cuatro; pero también resalta que el procedimiento para nombrar a los integrantes de los órganos garantes muestra tres modelos diferenciados: 1) propuesta integrada mediante convocatoria pública emitida por el Congreso local y elección por la mayoría de los diputados (12 congresos estatales); 2) propuesta del titular del Poder Ejecutivo y elección o ratificación del Congreso (12 congresos locales y órgano federal); y 3) propuesta de las fracciones parlamentarias (5 entidades). Además, en la gran mayoría de las entidades —21— el nombramiento del presidente del órgano garante recae en los propios consejeros o comisionados; en ocho en el Congreso local y en dos el Ejecutivo lo propone al parlamento local —Estado de México y Oaxaca. Otros tres temas que ilustran las amplias divergencias respecto de los órganos garantes locales son: a) la duración del encargo y la posibilidad de reelección; b) la remuneración mensual de los consejeros o comisionados, y c) el presupuesto de los órganos garantes locales.

La duración en el encargo, en primer lugar, varía desde tres hasta siete años: resalta que en Tlaxcala la duración máxima de sus comisionados (que carecen de posibilidad de reelección) alcanza tres años, mientras que los de Michoacán pueden fungir hasta 14 años (siete años con reelección). Respecto de las remuneraciones, sobresale que los salarios varían ampliamente: desde 138,000 pesos mensuales netos (órgano federal), hasta 22,027 pesos mensuales en Guerrero.

Finalmente, hay que notar que del total de mil millones de pesos destinados a garantizar el acceso a la información en el ejercicio 2010, el presupuesto por habitante en los órganos garantes de los estados varía desde 38.74 pesos (Tabasco) hasta 2.97 pesos (Michoacán). Digno de recordar es que en Baja California no existe presupuesto asignado para el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que sus comisionados sólo reciben nombramientos honoríficos.

El texto de Roberto Ocampo Hurtado trata sobre la transparencia y acceso a la información en el Congreso federal y los parlamentos estatales: en primer lugar, describe el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia; en segundo, presenta datos sobre el nivel en que éstos informan sobre el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa en los congresos y los legisladores. Entre otros resultados, resalta que sólo siete congresos estatales ofrecen información completa sobre sus funciones administrativas (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México y Michoacán); y que únicamente cuatro presentan datos extensos sobre el desempeño legislativo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal y congresos del Estado de México, Nuevo León y Tamaulipas). En total, por mencionar algunos datos relevantes, 21 congresos locales no informan sobre sus unidades de acceso a la información y 17 no lo hacen sobre las facultades y/o los objetivos de sus unidades administrativas. Además, 20 congresos estatales no ofrecen, de manera cotidiana, información sobre los temas a tratar en las sesiones; 21 no alimentan su gaceta parlamentaria electrónica; 25 no reportan sobre los viajes oficiales de los legisladores y siete no

otorgan datos sobre la asistencia de los legisladores a las sesiones de pleno.

El breve documento de Francisco Sales se dedica a la revisión de la transparencia en el Poder Judicial federal. Entre otras conclusiones, Sales señala que éste reporta una “cantidad inusitada de solicitudes de información”; y que existe baja conformidad de la población con las respuestas emitidas. Asimismo, el artículo reporta los resultados de la evaluación del CIDE a la transparencia del Poder Judicial: destaca el desempeño administrativo de la Suprema Corte de Justicia, pero una menor atención a los ciudadanos. Si bien los portales de los poderes judiciales —en especial el de la Corte— son de los más transparentes y completos en el país, su desempeño medido mediante la técnica de usuario simulado —que busca identificar los procesos y respuestas a los que los ciudadanos se enfrentan cuando buscan acceso a la información gubernamental— aún enfrenta retos relevantes.

El último texto de esta sección, redactado por Alejandro Navarro Arredondo, examina las acciones en materia de transparencia de dos de los “otros sujetos obligados” (conocidos como OSOS) en materia de transparencia: el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Luego de analizar la evolución del número y contenido de las solicitudes de información en ambas instituciones, así como su tipo de respuesta, Navarro encuentra que ambas han registrado logros importantes en materia de transparencia; resultados superiores a los de las instituciones que les son afines. Se trata de éxitos significativos, pues, como explica el autor, los OSOS sólo se incorporaron a la Ley de Transparencia con sus últimas reformas.

Las responsabilidades del Ejecutivo federal

Juan Pablo Aguirre Quezada

El Poder Ejecutivo tiene adscritas 243 dependencias que cuentan con una unidad de enlace a fin de ofrecer información pública a los ciudadanos que lo soliciten. Este artículo describe las obligaciones del Ejecutivo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), los sujetos obligados del Ejecutivo, el Sistema Infomex y los límites del acceso a ésta.

Una innovación del gobierno federal en los últimos años es la transparencia y el acceso a la información. A partir de 2002 cualquier ciudadano puede solicitar datos a las dependencias gubernamentales, y en caso de que surgiera una controversia, puede acudir al Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI) para

* Candidato a Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

solicitar un recurso de revisión. Andreas Schedler define *answerability* como

[...] la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados [...] rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.¹

Rendir información a los ciudadanos de las acciones y desempeño del gobierno y del Poder Ejecutivo es una práctica democrática que en México se plasmó en el artículo 68 de la Constitución de 1824,² y en el 63 de la Constitución

¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) México, agosto de 2004 (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), p. 7. Disponible en www.programa-anticorrupcion.gob.mx (consulta: 26 de julio de 2010).

² Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de 1824*, 4 de octubre de 1824. Disponible en: www.cervantesvirtual.com (consulta: 19 de agosto de 2010).

de 1857.³ Pese a ello, el tema de transparencia y acceso a la información es reciente, tal como lo demuestra la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) el 11 de junio de 2002.

En 1917, el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempló que “los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos”.⁴ Este artículo incluyó en 1974 a los directores de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria. En 1977 el artículo consideró, a solicitud de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados, y la mitad en el caso de los senadores, que éstos tenían la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos y empresas, y que el resultado de las investigaciones se haría del conocimiento del Ejecutivo federal. La reforma del 31 de diciembre de 1994 habilitó al Procurador de la República para rendir cuentas ante el Congreso. El 15 de agosto de 2008 se estableció que los secretarios de Estado informaran, bajo protesta de decir la verdad, y las cámaras podrán solicitar información o documentación a los titulares de las dependencias o entidades del gobierno federal, las cuales deberán responder en un término no mayor a 15 días naturales a

partir de la recepción de dichas solicitudes.⁵ En este sentido, Luis Carlos Ugalde afirma que “en una primera instancia la Cámara de Diputados actúa como agente del electorado con el mandato de exigir cuentas al Ejecutivo”.⁶ Es decir, el informe anual del Ejecutivo al Congreso es un mecanismo de rendición de cuentas.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)

Esta Ley fue aprobada el 30 de abril de 2002 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de ese mismo año. Contiene 64 artículos divididos en cuatro títulos:

- Disposiciones comunes para los sujetos obligados.
- Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.
- Acceso a la Información en los demás sujetos obligados.
- Responsabilidades y sanciones.

En su transitorio tercero, esta ley refiere que “Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la en-

³ Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de 1857*, 12 de febrero de 1857. Disponible en www.juridicas.unam.mx (consulta: 19 de agosto de 2010).

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original, 5 de febrero de 1917. Disponible en: www.diputados.gob.mx (consulta: 29 de julio de 2010).

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas por artículos. Disponible en: www.diputados.gob.mx (consulta: 29 de julio de 2010).

⁶ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 37. Disponible en: www.ife.org.mx (consulta: 30 de agosto de 2010).

trada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán iniciar funciones”.⁷ Es decir, las instancias dependientes del Ejecutivo federal tienen la obligación de ofrecer los medios y recursos para el acceso a la información sin que ello represente una carga adicional a las funciones institucionales.

La LFTAIPG exige a las entidades federales “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos” (artículo 4). Éstas deben divulgar la información institucional tal como el directorio de funcionarios, las facultades de cada unidad administrativa, la remuneración mensual por puesto, el domicilio de la unidad de enlace, objetivos y metas de los programas operativos, los servicios que ofrecen y la información del presupuesto asignado, entre otras (artículo 7). La respuesta a la solicitud debe ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que en ningún caso podrá ser mayor de 20 días hábiles, contados desde la presentación de aquella (artículo 44). A partir del 12 de junio del 2003, la LFTAIPG obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a brindar información institucional, como el uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño, entre otros aspectos.

María del Carmen Pardo propone, como parte del nuevo modelo de gestión pública para las instancias gubernamentales, tres ejes en la temática de rendición de cuentas y control:

- Rendición de cuentas con base en recursos utilizados y metas alcanzadas.

⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002. Disponible en www.diputados.gob.mx (consulta: 26 de agosto de 2010).

- Control basado en resultados.
- Involucra más a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de las políticas.

Derivado de su análisis, Pardo observa que en los regímenes democráticos, la transparencia combate a la corrupción, propicia reformas para un mejor desempeño del gobierno y contribuye a la estabilidad macroeconómica:

- La apertura de la información pública y su acceso universal se han convertido en mecanismos clave para aspirar a la gobernanza.
- Los ciudadanos pueden exigir rendición de cuentas de sus gobernantes mediante el conocimiento de qué hacen, cómo y cuánto cuesta.
- Garantizar acceso universal a la información pública requiere de un sistema que asegure que la información sea relevante, completa, confiable, objetiva y oportuna.⁸

El Ejecutivo y los sujetos obligados

De acuerdo con la página electrónica del IFAI, 243 dependencias adscritas a la administración pública federal son sujetos obligados a proporcionar la información que la ciudadanía solicita. En la página de Internet del IFAI se incluyen directorios de las unidades de enlace que contienen: domicilio, nombre y cargo del titular

⁸ María del Carmen Pardo, *Transparencia y acceso a la información: presupuestos de la gestión pública moderna*, presentación disponible en: www.funcionpublica.gob.mx (consulta: 1 de septiembre de 2010).

de la oficina de enlace, representante designado, titular del órgano interno y coordinador de archivos, entre otros.⁹ Entre estas dependencias, destacan como los sujetos obligados más numerosos del Poder Ejecutivo el grupo de institutos, secretarías y centros educativos o de investigación, tal como se señala en la Tabla 1 (al final de este artículo).

Todos estos organismos de la administración pública federal tienen la obligación de proporcionar la información que la ciudadanía solicite. En caso de que surja alguna inconformidad, el solicitante podrá solicitar al IFAI un recurso de revisión a fin de obtener la información requerida.

El Sistema Infomex

El gobierno federal se integró al Sistema Infomex desde el 1 de diciembre de 2008; con anterioridad, sólo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), el Tribunal Federal Electoral (Trife), y los gobiernos de los estados de Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Veracruz y el Distrito Federal podían ofrecer información desde este sistema. Cabe señalar que anteriormente las solicitudes se realizaban por el Sistema de Solicitudes de Información (Sisi).

A través del sistema, el solicitante llena el formato en el que selecciona a qué instancia le pide información, la forma en que será entregada y las cuestiones que deberán ser resueltas por los funcionarios públicos. Para hacer uso del Sistema Infomex es necesario que el ciuda-

dano se registre y obtenga un nombre de usuario y contraseña. En caso de realizar una solicitud de información, el solicitante selecciona la instancia y formula su requerimiento, la dependencia obligada tiene un lapso de 20 días hábiles para responder; en caso de no hacerlo el IFAI interviene en beneficio del usuario.

Otros sujetos obligados

Existen dependencias con obligaciones de transparencia en los sujetos obligados distintos a la administración pública federal debido a que

[...] se determinó ampliar su ámbito de aplicación... a los Poderes Legislativo, Judicial, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.¹⁰

Entre éstos se encuentran:

Cámara de Diputados.
Senado de la República.
Auditoría Superior de la Federación.
Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Consejo de la Judicatura Federal.
Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁰ Sergio López Ayllón *et al.*, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)/IFAI, México, p. 14. Disponible en: www.ifai.org.mx (consulta: 1 de septiembre de 2010).

⁹ Directorio disponible en la página de Internet: www.ifai.org.mx (consulta: 24 de agosto de 2010).

Universidad Autónoma Metropolitana.
Universidad Autónoma de Chapingo.
Banco de México.
Instituto Federal Electoral.
Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
Tribunal Superior Agrario.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

Estas instituciones del Estado están obligadas a proporcionar información de sus actividades mediante los mecanismos con los que cuenta el IFAI, derivado del convenio que fija las obligaciones de transparencia a las que se sujetan. Asimismo, el IFAI ha vinculado a estados, municipios, instituciones académicas y sociedad civil a la cultura de la transparencia y rendición de cuentas a través del Sistema Infomex.

Límites del acceso a la información del Ejecutivo y sus sujetos obligados

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene límites para proporcionar datos que puedan generar un riesgo para alguna persona o institución. En el artículo 13 menciona que como información reservada puede clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano.
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.¹¹

El artículo 14 considera como información reservada los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario o fiduciario que por ley sean confidenciales, así como averiguaciones previas, expedientes judiciales y procesos administrativos o de responsabilidad de los servidores públicos que estén vigentes. Cabe destacar que este artículo señala que no podrá reservarse información sobre investigaciones de violaciones graves a los derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

¹¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002. Disponible en www.diputados.gob.mx (consulta: 31 de agosto de 2010).

El artículo 15 menciona que la información reservada, de acuerdo con los artículos 13 y 14, tiene una vigencia hasta por 12 años o cuando se extingan las causas por las cuales se reservó. En caso de que persistan estas condiciones posteriores al fin de la vigencia, el sujeto obligado puede solicitar al IFAI que amplíe el periodo de reserva.

En el periodo comprendido entre el 11 de junio de 2003 y el 2 de septiembre de 2010, el IFAI recibió 12,900 solicitudes que obtuvieron respuestas negativas por ser reservadas o confidenciales. De éstas, 11.5% corresponden al Servicio de Administración Tributaria, 8.9% al Instituto Mexicano del Seguro Social, 6.5% a la Procuraduría General de la República, y 5.9% a la Secretaría de la Función Pública, entre las principales dependencias.¹²

Pese a contar con la LFTAIPG, la ciudadanía no ha consolidado una cultura de exigir cuentas al Ejecutivo sobre el desempeño de las dependencias a su cargo. De acuerdo con Salvador Vega Casillas, la apertura del Estado mexicano a la transparencia aún no es suficiente:

Hay que reconocer que lamentablemente dichos esfuerzos institucionales no han sido lo suficientemente extensos y consolidados como para influir positivamente en la percepción de los mexicanos sobre los avances que se han venido desarrollando a favor de la transparencia y el combate a la corrupción, y en consecuencia, estos mismos instrumentos tampoco han logrado reflejarse satisfactoriamente en los índices de percepción que han venido realizando organizaciones no gubernamentales como

¹² Fuente: Infomex. Disponible en: www.infomex.org.mx (consulta: 2 de septiembre de 2010).

Transparencia Internacional y organismos internacionales como el Banco Mundial.¹³

Otro problema que se presenta tanto en las instancias dependientes del Ejecutivo como en los sujetos no obligados, es la información proporcionada en las páginas de Internet, tal como señala Sergio López:

La calidad de los portales es muy desigual y los esfuerzos de adaptación muy desiguales. Los rubros de la LAI (LFTAIPG) que muestran en general mayores problemas son los relacionados con la publicación de auditorías, metas y objetivos de las unidades administrativas, los aspectos presupuestales, las remuneraciones de los servidores públicos, los contratos de honorarios y los informes de labores.¹⁴

Como parte de la búsqueda de acceso a la información gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil también han exigido mayor transparencia de los datos. Ejemplo de ello es el Centro de Análisis e Investigación Fundar. En particular se refiere a las impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República (PGR) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).¹⁵

¹³ Salvador Vega Casillas, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, pp. 9-10, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2008. Disponible en: www.inap.org.mx

¹⁴ Sergio López Ayllón, *op. cit.*, p. 96.

¹⁵ Centro de Análisis e Investigación Fundar y Article XIX, “La opacidad gana terreno en México”, *Comunicado de prensa*, 28 de mayo de 2010. Disponible

En turno, el Ejecutivo federal coordina el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, que realizó acciones como el blindaje electoral, seguimiento de líneas de acción de programas sectoriales, mejora de los sitios *web* institucionales, participación ciudadana y transparencia focalizada.¹⁶

Comentarios finales

La apertura del Poder Ejecutivo a la transparencia y rendición de cuentas es una de las ca-

racterísticas del Estado mexicano a inicios del siglo XXI. Mecanismos como el Infomex facilitan a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil conocer las acciones que realiza el gobierno. Asimismo, el IFAI es garante de que estos principios se cumplan. Sin embargo, aún pueden realizarse más esfuerzos y acciones a fin de fomentar una cultura de transparencia en las 243 dependencias del Ejecutivo, las cuales tienen por ley obligaciones de ofrecer y hacer pública su información.

en: www.mexicotransparente.org.mx (consulta: 30 de agosto de 2010).

¹⁶ Fuente: página de Internet de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública. Disponible en: www.programaanticorrupcion.gob.mx (consulta: 1 de septiembre de 2010).

Tabla 1. Sujetos obligados del Poder Ejecutivo federal para brindar información por medio de los instrumentos del IFAI

<i>Categoría</i>	<i>Núm. de sujetos obligados</i>	<i>Sujetos obligados</i>
Administración portuaria	16	Administración portuaria integral de Altamira, S.A. de C.V. Administración portuaria integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V, Administración portuaria integral de Dos Bocas, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Ensenada, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Guaymas, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación), Administración portuaria integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Manzanillo, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Mazatlán, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Progreso, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Puerto Madero, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación), Administración portuaria integral de Salina Cruz, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Tampico, S.A. de C.V., Administración portuaria integral de Topolobampo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación), Administración portuaria integral de Tuxpan, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación), Administración portuaria integral de Veracruz, S.A. de C.V.
Servicios de aviación	4	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
Asistencia pública	2	Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Pronósticos para la Asistencia Pública.
Secretarías de Estado	18	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Marina, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Turismo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Fondos	8	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), Fondo de Cultura Económica, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo de Información y Documentación para la Industria, Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

Pemex	5	Pemex Exploración y Producción, Pemex Petroquímica, Pemex Gas y Petroquímica Básica, Pemex Refinación, Petróleos Mexicanos.
Seguridad pública	2	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Policía Federal.
Institutos	46	Instituto de Ecología A.C., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Instituto Fonacot), Instituto Federal de Acceso a La Información y Protección de Datos, Instituto Mexicano de Cinematografía, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Instituto Mexicano de la Radio, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Nacional de Cancerología, Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Instituto Nacional de Medicina Genómica, Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez, Instituto Nacional de Pediatría, Instituto Nacional de Perinatología, Instituto Nacional de Pesca, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Instituto Nacional de Rehabilitación, Instituto Nacional de Salud Pública, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C., Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Instituto Politécnico Nacional, Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

Fideicomisos	6	Fideicomiso de Fomento Minero, Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional, Fideicomiso de Riesgo Compartido, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
Comisiones	26	Comisión Federal de Competencia, Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional de Vivienda, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
Procuradurías	5	Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría General de la República.
Consejos	8	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, Consejo Nacional de Población, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
Coordinaciones	2	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
Hospitales	9	Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas, Hospital General de México, Hospital General Dr. Manuel Gea González, Hospital Infantil de México Federico Gómez, Hospital Juárez de México, Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca, Hospital Regional de Alta Especialidad de Yucatán, Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, Hospital Regional de Alta Especialidad Victoria.

Instancias jurídicas	2	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
En liquidación	2	Ferrocarriles Nacionales de México, Luz y Fuerza del Centro.
Instancias bancarias	8	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.; Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.; Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.; Financiera Rural, Nacional Financiera, S.N.C.; Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C.
Centros educativos y de investigación	29	Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.; Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada Baja California, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.; Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C.; Centro de Investigación en Matemáticas, A.C., Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C., Centro de Investigación en Química Aplicada, Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.; Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.; Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.; Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro de Tecnología Avanzada (Ciateq), Ciatec, A.C; Colegio de Bachilleres, Colegio de Postgraduados, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, El Colegio de la Frontera Norte, A.C.; El Colegio de la Frontera Sur; El Colegio de México, A.C; El Colegio de San Luis, A.C.; El Colegio de Michoacán, A.C.; Universidad Pedagógica Nacional.
Empresas y compañías	17	Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.; Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.; Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.; Diconsa, S.A. de C.V.; Educal, S.A. de C.V.; Estudios Churubusco Azteca, S.A.; Exportadora de Sal, S.A. de C.V.; Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.; Fonatur Construcción, S.A. de C.V.; Fonatur Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.; Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V.; I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.; Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.; Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.; Liconsa, S.A. de C.V.; Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano, S.A. de C.V.; P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.; Agroasemex, S.A.

Servicios	8	Servicio de Administración Tributaria, Servicio Postal Mexicano, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, Servicio Geológico, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
Otras dependencias	20	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, Archivo General de la Nación, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Casa de Moneda de México, Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C., Centro Nacional de Metrología, Centro Nacional de Prevención de Desastres, Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, Presidencia de la República, ProMéxico, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Talleres Gráficos de México, Telecomunicaciones de México, Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.; Centros de Integración Juvenil, A.C.; Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Registro Agrario Nacional, Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

Fuente: Elaboración propia con información de la página de internet del IFAI www.ifai.org.mx (consulta: 24 de agosto de 2010).

Ley federal de transparencia: situación actual y temas de debate

Efrén Arellano Trejo* y Carena Díaz Petit**

Este artículo describe el contenido de la normatividad federal en materia de transparencia y acceso a la información pública, analiza los temas que, a través de diversas iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, constituyen la agenda para la actualización de este marco jurídico. Para alcanzar su objetivo, el artículo se dividió en tres secciones: en la primera se describe el surgimiento y contenido general de la ley federal vigente en la materia; en la segunda se abordan las reformas más importantes realizadas durante la LX y LXI legislaturas; y en la tercera sección se desglosan los

temas abordados a través de las diversas iniciativas y propuestas de reforma.

Los orígenes y contenido general

El marco jurídico que regula las obligaciones del Estado mexicano en materia de transparencia, es uno de los productos más representativos del intenso proceso de transición del sistema político mexicano. Ello es así porque se trata de un producto originado en la determinación y activismo de una coalición de diversos representantes de la sociedad civil, aglutinados principalmente en el denominado “Grupo Oaxaca”;¹ porque implicó la

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

** Licenciada en Ciencias de la Comunicación, especialidad en Comunicación Política. Líneas de Investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: carenadp@hotmail.com

¹ Este nombre no es la denominación de un grupo formal. Fue acuñado originalmente por la periodista Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, en referencia al lugar donde se llevó a cabo el seminario nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”. En este grupo participaron, entre otros, Salvador Nava, Miguel Treviño, Juan Francisco Escobedo, Luis Javier Solana, Ernesto Villanueva, Jenaro Villamil y Miguel Carbonell. *Cfr.* Kate Doyle, “Ley Federal de

participación prácticamente de todas las fuerzas políticas, las cuales pudieron enriquecer el proyecto finalmente aprobado; porque se crearon normas e instrumentos que dotan a los ciudadanos de una nueva capacidad para vigilar e indagar en torno a la actuación y decisiones del poder político; y, entre otras cosas, porque su diseño y aplicación ha permeado de manera paulatina en los diferentes órdenes de gobierno.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental surgió, principalmente, de dos propuestas de reforma. La primera presentada por el Grupo Oaxaca el 11 de octubre de 2001 y acogida por diputados de diversas fracciones políticas (la cual incluyó la propuesta presentada en julio de 2002 por Luis Miguel Barbosa Huerta, diputado del PRD); y la segunda presentada por el ex presidente Vicente Fox.

Esta ley fue aprobada por consenso en ambas cámaras y en poco tiempo logró un gran impacto en la opinión pública. Así surgió el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Tiene también el encargo principal de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y prote-

ger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.²

A partir de esta ley se establecieron, al interior de cada una de las dependencias de la administración pública federal, las Unidades de Enlace y los Comités de Información. Dichas unidades tienen el encargo primordial de recabar y difundir la información pública de las dependencias obligadas; auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes; recibir y dar trámite a dichas solicitudes; y, entre otras cosas, realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada. Los comités tienen la encomienda de coordinar y supervisar las acciones de las dependencias tendientes a proporcionar la información prevista en esta ley; instituir los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; y, entre otras, confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas.³

También con esta ley se estableció el procedimiento general para que cualquier persona pueda presentar, ante la Unidad de Enlace correspondiente, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos aprobados por el instituto, y se estableció un máximo de 20 días hábiles para responder las solicitudes de información de los particulares. El artículo 7 señala explícitamente que la información deberá publicarse “de tal forma que facilite su uso y comprensión por las

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, disponible en www.juridicas.unam.mx (consulta: agosto de 2010); y Mara Hernández Estrada y José Merino, “Transparencia y acceso a la información: reforma al 6° constitucional 2007”, en Mara Hernández Estrada, José del Tronco y Gabriela Sánchez, *Un congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdo*, Flacso-Senado de la República, México, 2009, pp. 67-98.

² *Diario Oficial de la Federación*, “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, 11 de junio de 2002, disponible en www.diputados.gob.mx (consulta: agosto de 2010).

³ *Idem*. Véase en particular el título segundo de esta ley.

personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”.⁴

Derivado de este marco jurídico, hoy en día existen tres instrumentos básicos con los cuales las dependencias públicas cumplen con sus principales obligaciones de transparencia: 1) los portales electrónicos, en los cuales se muestra la información marcada explícitamente como obligatoria; 2) la atención de solicitudes, con las cuales es posible detallar u ofrecer información específica para los usuarios; y 3) los archivos, pues las dependencias están obligadas a poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización de su archivo.

La bibliografía especializada coincide en señalar diversos efectos positivos de la transparencia en favor de la gobernabilidad democrática. Un primer impacto se observa en la disminución de la corrupción; sin embargo, para que dicho efecto sea perdurable se requiere un contexto con elecciones competidas, ciudadanos con altos niveles educativos y sanciones ejemplares para los incumplimientos en la rendición de cuentas.⁵

Con base en este marco normativo, el Cuadro 1 permite advertir el crecimiento constante que ha tenido el uso de los principales recursos para el acceso a la información pública federal durante los últimos siete años. Entre 2007 y 2010 es posible calcular que el total de las solicitudes diarias (electrónicas y manuales) y las respuestas a las mismas se

han incrementado 30%; en tanto, bajo estos mismos criterios, las consultas a los portales de obligaciones de transparencia y los recursos interpuestos ante el IFAI tuvieron un crecimiento de 80 por ciento.

El Cuadro 2 muestra las dependencias con la mayor cantidad de solicitudes de información para el periodo 2003 a 2010. Ahí se puede observar que los organismos con la mayor cantidad acumulada de solicitudes son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las secretarías de Educación y Hacienda. En tanto, las entidades con la mayor tasa de crecimiento en dichas solicitudes, medidas por el promedio diario entre 2007 y 2010, son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el IMSS y la Comisión Nacional del Agua.

Reformas recientes

A partir de 2002, de manera paulatina, los congresos locales elaboraron y aprobaron sus leyes de transparencia. En 2004, 22 estados ya contaban con este marco normativo y tres años más tarde ya todas las entidades federativas lo habían realizado.⁶ Sin embargo, desde diversas ópticas se advirtió que existía una gran heterogeneidad en las leyes locales. En algunos casos se pusieron en marcha mecanismos que obstruían el derecho a la información de los ciu-

⁴ *Idem.*

⁵ Indexa de México, S.C., “Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, México, 2008, disponible en www.ifai.gob.mx (consulta: agosto de 2010).

⁶ Una lista de las entidades federativas con las fechas en que entró en vigor la ley local de transparencia en cada una de aquéllas se encuentra en Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz y Jorge Egren Moreno, “Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México”, disponible en www.ctainl.org.mx (consulta: agosto de 2010).

Cuadro 1. Solicitudes de información, respuestas y consultas a la administración pública federal, 2003-2010 (Al 5 de agosto de 2010)

Concepto	2003-2006	2007	2008	2009	2010*	Total
Solicitudes electrónicas	163,156	92,261	102,297	114,179	70,146	542,039
Solicitudes manuales	9,013	2,462	2,953	3,418	2,268	20,114
Total de solicitudes	172,169	94,723	105,250	117,597	72,414	562,153
Respuestas electrónicas	145,417	81,439	89,092	97,642	60,616	474,206
Respuestas manuales	7,668	1,948	2,328	2,880	1,935	16,759
Total de respuestas	153,085	83,387	91,420	100,522	62,551	490,965
Solicitudes concluidas por falta de respuesta al requerimiento de información adicional	12,358	8,224	10,541	14,622	7,477	53,222
Solicitudes concluidas por falta de pago de los costos de reproducción de la información	1,527	883	1,139	1,103	700	5,352
Total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional	13,885	9,107	11,680	15,725	8,177	58,574
Consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia	n.d.	4,966,618	13,978,771	9,525,069	5,213,113	33,683,571
Recursos ante el IFAI	8,238	4,864	6,053	6,038	5,173	30,366

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Estadísticas, “Entérese de cuántas solicitudes de información son dirigidas a la Administración Pública Federal, el tipo de respuestas emitidas y cuántos recursos son interpuestos ante el IFAI”, disponible en www.ifai.org.mx (consulta: agosto de 2010).

Cuadro 2. Las 10 dependencias y entidades con la mayor cantidad de solicitudes de información, 2003-2010 (al 5 de agosto de 2010)

<i>Dependencia/ Entidad</i>	2003- 2006	2007	2008	2009	2010	2003- 2010	% con respuesta terminal	% de concluidas por falta de respuesta del solicitante
Instituto Mexicano del Seguro Social	13,243	13,276	18,170	22,315	14,007	81,011	88	10
Secretaría de Educación Pública	6,991	5,914	4,907	5,398	2,997	26,207	85	23
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8,385	3,032	2,944	3,267	1,027	19,655	93	4
Secretaría de Salud	4,603	3,018	3,423	3,393	1,606	17,043	82	15
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,928	2,657	3,147	3,277	1,958	16,967	84	14
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	4,365	2,321	2,803	3,442	2,097	15,028	84	14
Secretaría de la Función Pública	5,238	2,443	3,071	2,589	1,600	14,941	80	17
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2,715	2,050	3,461	4,243	2,440	14,909	78	19
Secretaría de Gobernación	4,619	2,026	2,377	2,548	1,453	13,023	84	14
Procuraduría General de la República	4,678	2,242	2,155	2,499	1,112	12,686	87	11

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Estadísticas, “Entérese de cuántas solicitudes de información son dirigidas a la Administración Pública Federal, el tipo de respuestas emitidas y cuántos recursos son interpuestos ante el IFAI”, disponible en www.ifai.org.mx (consulta: agosto de 2010).

dadanos, tales como requisitos redundantes o restricciones discrecionales; y en otros casos no se previó la creación de un instituto u órgano garante de estos derechos.⁷

Ante ello, diversos actores políticos y sociales plantearon la necesidad de emprender una reforma constitucional, a fin de uniformar los procedimientos y alcances de la transparencia en las entidades.⁸ Luego de un amplio proceso de negociación y acuerdos legislativos, el 20 de julio de 2007 el *Diario Oficial de la Federación* publicó una reforma al artículo 6º constitucional, con el cual se estableció la obligatoriedad para que la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten los siguientes principios básicos:

- i) Toda la información en posesión de cualquier autoridad federal, estatal y municipal es pública, salvo las excepciones temporales marcadas por la ley.⁹
- ii) Se garantiza la protección a la vida privada y datos personales.
- iii) Acceso a la información sin necesidad de acreditar interés alguno.
- iv) Mecanismos de acceso a la información y revisión de manera expedita; así como la creación de órganos especializados con autonomía de gestión y decisión.
- v) Archivos actualizados y disponibles a través de medios electrónicos.

⁷ Hernández y Merino, *op. cit.*, p. 76.

⁸ *Idem.*

⁹ Sobre las restricciones de acceso a la información pública, véase en este mismo *Reporte CESOP*, el artículo de Juan Pablo Aguirre Quezada.

- vi) Difusión de los recursos públicos entregados a las personas físicas o morales; y
- vii) Sanciones a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información.

Los artículos transitorios de este decreto otorgaron a la federación y las entidades federativas un año de plazo para expedir las leyes o realizar las adecuaciones necesarias para adoptar dichos lineamientos y dos años para poner en marcha sistemas electrónicos que permitan a cualquier persona hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información pública.¹⁰

La LX Legislatura procesó una nueva reforma constitucional destinada a garantizar el derecho a la protección de los datos personales. Gracias a ello, hoy en día el artículo 16 constitucional señala en su segundo párrafo lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.¹¹

¹⁰ Una descripción más detallada sobre la situación e indicadores de transparencia en los estados se encuentra en este mismo *Reporte CESOP*, en el artículo de José de Jesús González Rodríguez, “Algunos datos sobre transparencia y su legislación en las entidades federativas”.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009. Los derechos sobre datos personales de acceso, rectificación, cancelación y oposición suelen ser denominados por su acrónimo como derechos ARCO.

El 30 de abril de 2009 se publicó una reforma al artículo 73 constitucional, con la cual el Congreso de la Unión quedó facultado “para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares”. La LXI Legislatura continuó con este esfuerzo. Se llevaron a cabo diversos foros y se preparó un dictamen (nutrido principalmente de seis diferentes iniciativas, presentadas por legisladores del PRI, PAN, PRD y Convergencia, durante 2001, 2005, 2006 y 2008), con lo cual se procesó y más tarde se aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (*Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 2010).

Esta última ley se elaboró con el objetivo de proteger los datos personales en posesión de los particulares y regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. Los sujetos regulados son los particulares, personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de las sociedades de información crediticia y las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.

Con esta ley se establece que los responsables en el tratamiento de datos personales deberán observar los principios de legalidad, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.

Con el decreto que dio origen a este nuevo marco jurídico se reformó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de que el IFAI sea

denominado ahora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y otorgar a este instituto la facultad para proteger los datos personales en poder de dependencias y entidades.

Los temas del debate actual

En el Congreso de la Unión existen actualmente 12 iniciativas con propuestas de reformas constitucionales, vinculadas a los temas de transparencia y rendición de cuentas. Entre otros temas, diversos legisladores han propuesto otorgar autonomía constitucional al IFAI; precisar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para verificar todas las participaciones federales, así como precisar las obligaciones de los ayuntamientos en materia de transparencia; hacer vinculantes los resultados obtenidos en las auditorías de desempeño que requieran alguna adecuación; fortalecer la participación ciudadana en los órganos de vigilancia y control; fortalecer el derecho de petición de los ciudadanos; y, entre otras cosas, hacer más transparente la asignación de los tiempos oficiales (no electorales) de radio y televisión.¹²

El Cuadro 3 ofrece una descripción de los temas actualmente en estudio que plantean una reforma constitucional. Por lo que se refiere a las iniciativas que sugieren reformas a las leyes secundarias, en la actual legislatura se pudieron identificar 26 diversas propuestas, las cuales, como se observa en el Cuadro 4, se refieren de manera mayoritaria a tres grandes temas: am-

¹² Una evaluación cualitativa de los temas de debate actual se encuentra en este mismo *Reporte CESOP*, en la entrevista realizada por Cornelio Martínez al maestro Oscar Guerra Ford.

Cuadro 3. Temas de las iniciativas de reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información (LXI Legislatura, actualizado a julio de 2010)

<i>Tema</i>	<i>Número de iniciativas</i>	<i>Subtemas</i>
Autonomía del IFAI	2 (en cámaras de Diputados y Senadores)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer al IFAI como un organismo público autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía constitucional.
Ampliar el número de instancias fiscalizables y sus obligaciones	3 (en cámaras de Diputados y Senadores)	<ul style="list-style-type: none"> • Agregar como sujetos de fiscalización a todo organismo o institución que de algún modo u otro dependa o forme parte de los Poderes de la Unión o que a través de un contrato, convenio o acuerdo disponga de recursos públicos; así como a los particulares que ejerzan recursos públicos. • Facultar a la Auditoría Superior de la Federación para auditar las participaciones federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. • Agregar la obligación del ayuntamiento de asegurar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, de informar oportunamente a los ciudadanos del ejercicio del plan de desarrollo municipal y publicar la información sobre su gestión y las evaluaciones que generen sobre ésta otros órganos de gobierno.
Fortalecer a los órganos de fiscalización y sus decisiones	2 (en cámaras de Diputados y Senadores)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los fundamentos constitucionales de los órganos autónomos federal y locales encargados de investigar y perseguir los delitos cometidos por servidores públicos. • Que a través de la ASF o a petición de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, se determine la vinculación de los resultados obtenidos en las auditorías de desempeño que requieran de acciones más concretas y efectivas de corrección definitiva de las irregularidades detectadas.

<i>Tema</i>	<i>Número de iniciativas</i>	<i>Subtemas</i>
Participación ciudadana y de organismos independientes	3 (en Cámara de Diputados)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer que las universidades e instituciones de educación superior públicas deberán participar en las licitaciones públicas. • Estimular la capacidad crítica de los ciudadanos y sus organizaciones para demandar una administración pública eficiente. • Que la ASF se integre mediante un órgano de gobierno formado por ciudadanos independientes de los partidos políticos.
Fortalecer el derecho de petición y la atención de solicitudes	1 (en Cámara de Diputados)	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar a rango constitucional la obligación de que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a que se haya dirigido, la cual tiene la obligación de darlo a conocer en breve término al peticionario.
Equidad en tiempos de radio y televisión. Fortalecer a los órganos de fiscalización y sus decisiones	1 (en Cámara de Diputados)	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar equitativa y transparentemente los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión para publicidad oficial, que no corresponde asignar a la autoridad electoral federal; y establecer el sistema de distribución de recursos en medios impresos y en Internet.

Fuente: Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, consulta interactiva, disponible en www.sil.gobernacion.gob.mx (consulta: agosto de 2010).

pliar el número de instancias fiscalizables y sus obligaciones (31%), fortalecer el derecho de petición y la atención de solicitudes (23%) y otorgar o fortalecer la autonomía del IFAI (19%).

Conclusiones

Hoy en día la transparencia y el acceso a la información pública es una política de Estado obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Esta política es un resultado relevante del amplio proceso de transición que ha experimentado el sistema político mexicano. En su diseño participaron de manera importante diversos

actores de la sociedad civil y su desarrollo fue posible gracias al consenso de prácticamente todas las fuerzas políticas.

En los últimos años se han llevado a cabo reformas constitucionales con el propósito de garantizar criterios básicos, uniformes y obligatorios para todos los sujetos obligados, así como para garantizar la protección de los datos personales. En la actual legislatura se elaboró una ley federal que permitió poner en marcha este último derecho.

En los últimos años ha crecido de manera consistente el acceso a los portales de transparencia, las solicitudes realizadas, así como las respuestas por parte de la autoridad. Algunas

Cuadro 4. Temas de las iniciativas de reforma a leyes secundarias en materia de transparencia y acceso a la información (LXI Legislatura, actualizado a julio de 2010)

<i>Tema</i>	<i>Número de leyes</i>	<i>Porcentaje</i>
Ampliar el número de instancias fiscalizables y sus obligaciones	8	31%
Fortalecer el derecho de petición y la atención de solicitudes	6	23%
Autonomía del IFAI	5	19%
Fortalecer a los órganos de fiscalización y sus decisiones	4	15%
Derecho de los particulares (protección de datos)	2	8%
Participación ciudadana y de organismos independientes	1	4%
Total	26	100%

de las dependencias en donde ha sido más notable este crecimiento son aquellas que tienen un amplio contacto con la ciudadanía o que han atravesado por importantes procesos de transformación, tales como el IMSS, las secretarías de Educación y Hacienda, el ISSSTE y la

Comisión Nacional del Agua. Esta tendencia muestra que la actual política de transparencia ha contribuido a forjar una nueva relación entre autoridad y ciudadanos, cifrada en un mayor intercambio de información y de participación ciudadana.

Algunos datos sobre transparencia y su legislación en las entidades federativas

José de Jesús González Rodríguez*

La transparencia y la rendición de cuentas son concebidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) como dos componentes que dan fundamento a los gobiernos democráticos, y como instrumentos por medio de los cuales se dan a conocer las acciones gubernamentales a la sociedad y se asume la responsabilidad oficial en las mismas. Según el PND, la administración pública está obligada a explicar sus acciones y transparentarse, a través de mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.¹

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.

Introducción y contexto

El propio Plan Nacional de Desarrollo señala entre sus objetivos promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno. Para ello, establece que debe implementarse una estrategia para coordinar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales, así como propiciar las reformas legales a fin de que las administraciones estatales y municipales expliquen cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales.

Frente a ese último objetivo del PND en la materia, deben tenerse presentes algunos planteamientos sobre el perfil y los alcances de las reformas legales en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Según Toby Mendel, los principios que deben considerarse para delinear el perfil de las leyes de acceso a la información son: a)

apertura máxima: en donde las leyes deben guiarse por los principios de máxima apertura informativa; b) *obligación de publicar*: al respecto, las instituciones deben estar obligadas a hacer pública de forma periódica información clave; c) *promoción de gobiernos abiertos*: las instituciones deben impulsar el funcionamiento de esta modalidad gubernamental; d) *alcance limitado de las excepciones*: éstas deben estar clara y estrictamente delimitadas, y ser sometidas a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”; e) *eficiencia en el acceso a la información*: las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa, y que haya la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas; f) *costos*: los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos; g) *reuniones abiertas*: las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto; h) *el principio de apertura debe ser prioritario*: las leyes inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas; e i) *protección para informantes*: las personas interesadas en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.²

Desde su expedición, las diferentes disposiciones legales en materia de transparencia en diversos países guardan —por sus alcances y connotaciones— similitudes con los modelos sueco o estadounidense, considerados antecedentes y referencias de las legislaciones vigentes.

² Toby Mendel, *Freedom of information: A comparative Legal Survey*, UNESCO, Nueva Delhi, 2003.

Los datos que se muestran en el Cuadro 1 permiten advertir los contrastes entre los modelos legales en materia de transparencia y rendición de cuentas. Como se aprecia, existen notables diferencias conceptuales entre estos dos modelos en cada uno de los rubros incluidos.

En diversas proporciones, las leyes promulgadas sobre el tema —en los ámbitos estatal, nacional o internacional— recogen en mayor o menor medida algunos rasgos de los modelos anteriores.

El Mapa 1 muestra la distribución geográfica prevaleciente en materia de disposiciones legales sobre acceso a la información pública. La ilustración —de la autoría de la organización *Privacy International*— permite identificar una clasificación de las normas legales expedidas por diferentes países sobre el tema. En el mapa, las tonalidades más claras identifican a las naciones que —de acuerdo con *Privacy International*— denotan un menor grado de avance en sus legislaciones.

La transparencia en las entidades federativas, legislación e indicadores

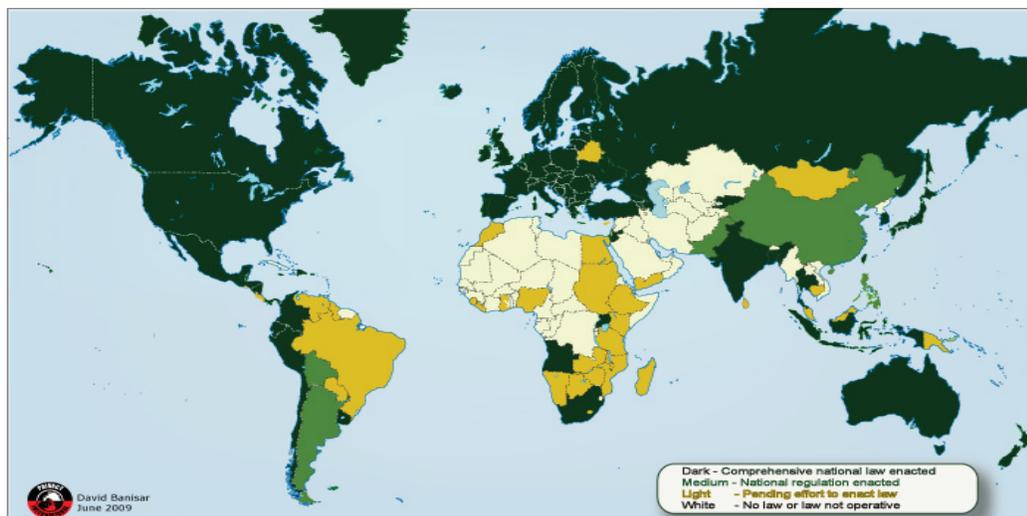
Como parte de la evolución de la normatividad sobre el tema, se han generado diversos diagnósticos acerca de la transparencia y el acceso a la información pública y su marco regulatorio en los ámbitos federal y estatal. Uno de esos análisis establece, entre otros aspectos, que si lo que se persigue con las disposiciones contenidas en el artículo 6° constitucional es que se vean reflejadas en la realidad, no basta con que los congresos locales aprueben reformas a las leyes de transparencia y acceso a la información, sino que es recomendable emprender una

Cuadro 1. Modelos sueco y estadounidense en materia de legislación sobre acceso a la información pública

	<i>Modelo sueco</i>	<i>Modelo estadounidense</i>
Antecedentes e influencias	Cultura china (siglos VII a XVIII), Iglesia luterana, academia, ideales liberales y libertarios, principios basados en las libertades individuales y de expresión, así como en modernos conceptos democráticos.	Intereses de la prensa, de la Organización de la Naciones Unidas, de los ideales democráticos de la posguerra, interés presidencial de ayudar a detener el avance de la burocracia, así como su conversión en un cuarto poder.
Apoyo constitucional para las leyes de acceso a la información pública	Sí.	No.
Percepciones y actitudes de legisladores y funcionarios	Tradición cultural de apertura administrativa. Fuertes expectativas de transparencia vista como un derecho natural.	Varía desde el entusiasmo al abierto boicot. Una profunda y larga tradición de secrecía administrativa y opacidad que se vieron reforzadas por la Guerra Fría.
Costos	Gratis, sin costos o cuotas de ningún tipo.	Muy caros, casi siempre se aplican cuotas para el procesamiento y fotocopiado.
Tiempos para procesar solicitudes	Cortos, en algunos casos dentro de algunas horas.	Muy tardados, generalmente un mes y muchas veces pueden tomar más tiempo.
Vigilancia y monitoreo mediático de las leyes de acceso a la información	Generalmente muy alta.	Generalmente pobre o mediocre.
Posibilidades de apelación	Amplias, ya sea a través de un <i>Ombudsman</i> o directamente ante el Poder Judicial. La mayoría de estas apelaciones han sido ganadas por los ciudadanos.	Muy seguido se vuelve un asunto de discreción oficial o de apelación administrativa que después puede pasar a una Corte. Los resultados son impredecibles.

Fuente: John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI (Serie Cuadernos de Transparencia), México, 2008.

Mapa 1. Distribución geográfica y clasificación de las leyes de acceso a la información pública en el mundo



Fuente: David Banisar, *Freedom of Information Around the World Report, National Freedom of Information Laws, Regulation and Bills 2009*, Privacy International, 2009.

revisión integral de todo el marco jurídico en las entidades federativas, especialmente en las áreas fiscal, administrativa, penal, electoral y de responsabilidades, a fin de dar congruencia constitucional al conjunto de los ordenamientos que, de manera directa o indirecta, se ven afectados por el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.³

De acuerdo con Jeremy Pope —quien fuera fundador y director gerente de la organización Transparencia Internacional— es necesario tomar en cuenta diferentes indicadores a fin de evaluar el desempeño de los titulares de los poderes ejecutivos locales en materia de trans-

parencia y rendición de cuentas. Al respecto, Pope ha establecido que entre los indicadores a considerar figuran: a) mecanismos de consulta social para el diseño de políticas públicas; b) procedimientos para la vigilancia de bienes y estilos de vida de los gobernantes; c) reglas claras sobre los conflictos de interés y evaluación sobre su cumplimiento; d) registro, actualización y acceso al público de datos sobre obsequios entregados a funcionarios; d) reglas que exijan la independencia política de los servidores públicos; e) métodos transparentes en la venta de bienes gubernamentales que impidan que se favorezca a quienes tienen vínculos con el partido en el gobierno; f) obligación legal de los miembros del Ejecutivo a explicar los motivos de sus decisiones.⁴

³ Sergio López Ayllón (coord.), *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2007, pp. 10-11.

⁴ Jeremy Pope, “Libro de Consulta de Transparencia Internacional”, *La función del Ejecutivo*, Transparencia Internacional, Londres, 2000, pp. 110-111.

En el mismo sentido, Pope señala diferentes elementos a considerar en los procesos de evaluación de los gobiernos municipales en materia de transparencia. El autor formula, entre otras, las siguientes interrogantes: ¿se exige al gobierno local una auténtica rendición de cuentas?, ¿el gobierno local está sujeto a auditorías independientes?, ¿se exige que las reuniones de los organismos locales se realicen en público, a menos que existan razones especiales por las que deban realizarse en privado?, ¿las autoridades locales están sujetas a la jurisdicción de un *Ombudsman* o de un órgano independiente similar?, ¿se tiene acceso público a los registros de obsequios y cortesías para quienes ocupan cargos vulnerables?⁵

Diversos elementos han sido considerados esenciales para fortalecer la autonomía de las instituciones responsables de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en los estados. Uno de ellos es la independencia que sus titulares tengan respecto de los sujetos obligados y su nivel de profesionalización; otro es el tipo de autonomía que la normatividad estatal reconoce a los órganos de transparencia y, por último, el proceso de nombramiento de los integrantes de las instancias directivas de dichos órganos.

Al respecto, en el Cuadro 2 se señalan algunos datos acerca de éste último aspecto, es decir, el origen de la terna para el nombramiento de los titulares de los órganos de transparencia y el tipo de mayoría necesaria en los congresos locales para aprobar su integración.

Algunas de las propuestas de medición en materia de calidad gubernamental en México han planteado la posibilidad de construir indicadores cuantitativos que medirían diversos aspectos del ejercicio gubernamental en las

entidades federativas. Una de esas mediciones es la realizada por Guillermo M. Cejudo y Gilberto Sánchez, quienes efectúan un cálculo para cuantificar la transparencia, la rendición de cuentas, las reglas de acceso a la información pública, así como lo que se ha dado en denominar *arquitectura institucional*⁵ en las diferentes entidades federativas. Los cálculos efectuados por esos académicos se muestran en el Cuadro 3.⁶

Respecto de la medición de la transparencia estatal contenida en el cuadro aludido, los autores señalan cinco variables a considerar: a) si las leyes de acceso a la información abarcan a los congresos estatales; b) si la información se encuentra completa y accesible; c) el cumplimiento general de las leyes de transparencia estatales; d) el cumplimiento de las leyes de la materia por parte de los tres poderes en los estados; y e) la divulgación del marco regulatorio, del marco programático presupuestal, la rendición de cuentas y las estadísticas fiscales.⁷

Según los autores anotados, los datos de la tabla muestran que las entidades federativas con valores positivos altos tienen un desempeño por encima de la media, mientras que los valores negativos implican un desempeño por debajo de la media estatal. Así, mientras un estado se encuentre más cerca del valor 0

⁵ Se ha dado en llamar *arquitectura institucional* a los atributos en el ejercicio de la administración pública dirigidos a controlar la discrecionalidad del ejercicio gubernamental.

⁶ Guillermo M. Cejudo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zavaleta, *La calidad de gobierno en el ámbito estatal, una propuesta conceptual y un índice preliminar*, División de Administración Pública, CIDE, México, 2007, pp. 62-63.

⁷ *Ibid.*, pp. 97-98.

Cuadro 2. Origen de la propuesta y mayoría requerida para la integración de los órganos de transparencia en los estados

<i>Origen de la terna</i>	<i>Congreso mayoría calificada</i>	<i>Congreso mayoría simple</i>
Congreso estatal	Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo.	Baja California Sur, Distrito Federal.
Convocatoria abierta	Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala.	San Luis Potosí
Ejecutivo	Chiapas, Colima, Durango, Veracruz, Yucatán.	Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas.

Fuente: Alejandra Ríos Cazares y Guillermo Cejudo, “Rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en Mauricio Merino y Sergio López Ayllón (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010.

Cuadro 3. Índices de transparencia, rendición de cuentas, reglas de acceso a la información pública y arquitectura institucional en las entidades federativas

	<i>Transparencia</i>	<i>Rendición de Cuentas</i>	<i>Reglas de Acceso</i>	<i>Arquitectura institucional</i>
Aguascalientes	0.09089	-2.04346	1.09675	-0.33837
Baja California	-0.47568	-1.46692	0.29295	-0.80846
Baja California Sur	-1.17136	0.01301	1.30980	-0.45038
Campeche	-1.07433	1.15835	-1.11127	-0.73367
Chiapas	-0.73314	1.15982	0.03147	-0.10778
Chihuahua	0.87422	0.20204	-0.70937	0.50169
Coahuila	1.44000	0.19264	0.51811	1.31939
Colima	-0.79417	-0.93224	0.52537	-0.77309
Distrito Federal	1.11837	-0.34277	0.01937	0.71749
Durango	-0.02649	1.15813	-0.73116	0.17511
Guanajuato	1.84223	0.78921	0.39948	1.80495
Guerrero	-1.38109	0.57951	0.00726	-0.81777
Hidalgo	-1.70428	-2.63793	-0.73358	-2.49804
Jalisco	1.74754	-0.34481	-0.19369	1.11981
México	-0.25343	1.17096	0.76506	0.49334
Michoacán	1.04090	1.15637	-0.15737	1.16060
Morelos	1.33436	0.78633	0.91032	1.58806
Nayarit	-0.56332	0.95715	0.36558	0.05212
Nuevo León	0.56355	-0.54593	-2.83023	-0.69554
Oaxaca	-1.66202	-1.30217	-2.51792	-2.54565

Cuadro 3. Índices de transparencia, rendición de cuentas, reglas de acceso a la información pública y arquitectura institucional en las entidades federativas

	<i>Transparencia</i>	<i>Rendición de Cuentas</i>	<i>Reglas de Acceso</i>	<i>Arquitectura institucional</i>
Puebla	-0.38099	0.39422	-1.61001	-0.65942
Querétaro	0.66606	0.23031	0.04600	0.60027
Quintana Roo	0.26540	0.61377	-0.52779	0.25705
San Luis Potosí	0.76466	-1.31734	0.52537	0.25277
Sinaloa	0.41017	-0.72402	0.04600	0.05288
Sonora	-0.01632	-0.37568	-0.57137	-0.33687
Tabasco	-0.83142	0.04109	0.58348	-0.41973
Tamaulipas	-1.23162	-0.93063	0.73358	-1.03331
Tlaxcala	-0.83017	0.60003	1.57854	0.11106
Veracruz	-0.10631	0.76095	0.90306	0.49560
Yucatán	1.03621	0.58378	0.11863	1.03305
Zacatecas	0.04159	0.41624	0.91759	0.48285

Fuente: Guillermo M. Cejudo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zavaleta, *La calidad de gobierno en el ámbito estatal, una propuesta conceptual y un índice preliminar*, División de Administración Pública, CIDE, México, 2007, pp. 62-63.

(cero), significará que éste se encuentra cerca de la media. De acuerdo con Cejudo y Sánchez, los indicadores incluidos en la tabla no pretenden construir un *ranking* de estados, sino sólo mostrar el desempeño de las entidades federativas en relación con el comportamiento de las demás.

Comentarios finales

En el marco de las reformas legislativas que se han impulsado en nuestro país en los últimos años, destaca por su importancia la normatividad en materia de transparencia y de acceso a la información pública. Estas reformas se inscriben en las adecuaciones legales en la materia implementadas en el ámbito internacional y

que para el caso de nuestro país han trascendido a las entidades federativas.

La multiplicidad de rasgos de las leyes estatales en la materia, así como la diversidad de criterios en aspectos como el tipo de autonomía de los órganos garantes del acceso a la información pública o la integración de sus instancias directivas, permiten señalar que la heterogeneidad es una de las características más notorias de las leyes estatales en materia de transparencia.

Junto al análisis de la legislación correspondiente, surge también la reflexión acerca de qué tanto la expedición de ese marco legal se refleja en una mejora consistente de los instrumentos de rendición de cuentas y de evaluación de la administración pública en las entidades federativas.

Código de Buenas Prácticas

Cornelio López Martínez*

Presentación

El Código de Buenas Prácticas (CBP) es una propuesta que expone en un formato propio de un instrumento legislativo las mejores prácticas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como alternativas concretas para el diseño de las leyes de acceso a la información pública en México.

El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y al Instituto de Investigaciones de la UNAM, el desarrollo del CPB, que es una propuesta de ley ideal producto de un ejercicio de consulta y consenso, congruente con los principios y bases que contiene el texto reformado del artículo 6° constitucional.

El CBP se estructura en cinco partes. Cada una está subdividida en capítulos que, en su conjunto, hacen un total de 16 capítulos. El punto de partida para su elaboración ha sido reconocer las diferencias que existen entre cada uno de estos órdenes, e incluso al interior de cada uno de ellos, pues cada entidad federativa y municipio son diversos por su tamaño, tipo de población, organización o grado de desarrollo económico. Con todo, la mayor parte del lenguaje y diseño del CBP se concentra en los problemas propios del diseño de las leyes de acceso de las entidades federativas.

El cuadro adjunto es un resumen sobre las principales recomendaciones y alternativas que sistematizan opciones para legislar en la materia de transparencia y acceso a la información en las entidades federativas.

* Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo regional y gobernabilidad. Correo electrónico: cornelio.martinez@congreso.gob.mx

Contenido del Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México

<i>Apartados y capítulos</i>	<i>Contenido genérico</i>
<p>1. Disposiciones generales:</p> <p>Capítulo primero: principios y definiciones.</p> <p>Capítulo segundo: sujetos obligados.</p> <p>Capítulo tercero: información pública de oficio.</p> <p>Capítulo cuarto: información reservada.</p> <p>Capítulo quinto: información confidencial.</p> <p>Capítulo sexto: gestión documental y archivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecen las definiciones generales, los objetivos de la ley, y se precisa y desarrolla el principio de máxima publicidad previsto en la fracción I y II del segundo párrafo del artículo 6º constitucional. ● En efecto, la fracción II hace referencia a la información de la vida privada y los datos personales, claramente diferenciada de la información pública a la que se refiere la fracción I. Es a este segundo conjunto de información al que se le aplica el principio de máxima publicidad, pues la información confidencial, es decir, aquella referida a la protección de la vida privada y los datos personales, se rige por otros principios. ● Esto no quiere decir que la información confidencial se mantenga siempre alejada del conocimiento público. El propio CBP establece las excepciones que permiten la divulgación de información confidencial cuando existe un interés público que así lo justifica.
<p>2. Protección de datos personales:</p> <p>Capítulo séptimo: principios.</p> <p>Capítulo octavo: derechos.</p> <p>Capítulo noveno: procedimientos para el ejercicio de los derechos en materia de datos personales.</p> <p>Capítulo décimo: otras disposiciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● En México no tenemos aún una Ley de Protección de Datos Personales. Por ello resulta indispensable introducir los elementos mínimos de una regulación moderna y clara en la materia, basada en las mejores prácticas nacionales e internacionales. ● El CBP desarrolla esta regulación en cuatro capítulos. El capítulo séptimo contiene los principios generales en materia de datos personales. El capítulo octavo desarrolla de manera específica los cuatro derechos en la materia: los de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO). El capítulo noveno se refiere a los procedimientos para garantizar los referidos derechos. El capítulo décimo desarrolla algunas situaciones adicionales, de las que destaca la regulación de la transmisión de datos entre organismos gubernamentales, y disposiciones especiales para sistemas de datos en materia tributaria y de seguridad pública. ● En este último punto las aportaciones del Instituto para la Seguridad y Democracia (Insyde) fueron atendidas por considerarla trascendentes. ● Finalmente, el CBP propone diferenciar los niveles de protección de los datos, a facilitar su manejo y a garantizar su adecuado tratamiento. El propósito es hacer notar la posibilidad de una regulación autónoma, a fin de ampliar la protección de los datos personales también a los sujetos privados.

<p>3. Instituciones:</p> <p>Capítulo décimo primero: unidades de información.</p> <p>Capítulo décimo segundo: comités de información.</p> <p>Capítulo décimo tercero: órgano garante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La decisión respecto de la forma de organización interna de cada sujeto obligado para dar respuesta a las exigencias del derecho de acceso a la información debe tomar en cuenta las condiciones y experiencias locales. En este sentido no hay respuestas o modelos idóneos. • A pesar de cualquier forma de organización interna de cada sujeto obligado, debe cuidarse que el ciudadano debe tener una “ventanilla” o puerta de acceso clara, en la cual podrá presentar su solicitud de acceso y en la cual recibirá la respuesta. • La manera en que esta solicitud se procese al interior de la organización gubernamental es una cuestión de la mayor importancia, pero que debe ser “transparente” para el ciudadano. El CBP deja a la elección de cada legislatura la determinación de cómo debe organizarse (con o sin unidades de información, con o sin comités de acceso, etcétera). • Respecto del órgano garante, la Constitución sí establece bases específicas que son desarrolladas con detalle. Los Acuerdos de Puebla constituyen algunos lineamientos específicos que conviene recordar: <ol style="list-style-type: none"> 1. La existencia de un solo órgano garante para el nivel estatal, 2. La necesidad de definir claramente el perfil de sus integrantes y establecer procedimientos claros y objetivos de selección en el que participarán los diversos poderes y la ciudadanía, 3. La preferencia de que sea el legislativo quien haga la selección final mediante una mayoría calificada, 4. Respecto al número de integrantes se señaló que deberían ser entre tres y cinco, la carga de trabajo puede ser un buen indicador para determinar el número de los mismos, 5. También se planteó la conveniencia de profesionalizar a los órganos mediante la creación de un servicio civil de carrera. • La autonomía del órgano garante, que debe ser no sólo operativa, sino también presupuestal. Dos fueron las cuestiones más debatidas en esta materia: <ul style="list-style-type: none"> o La primera es el procedimiento de selección de los comisionados. En este campo, las buenas prácticas indican que debe intervenir más de un Poder, que debe ser un procedimiento público y transparente, y que en la mayor medida de lo posible debe intervenir la sociedad civil. El CBP propone un modelo de procedimiento que retoma estos elementos. o La segunda se refiere a quién debe designar al presidente del órgano garante: el órgano que lo designa o sus pares. Aquí los argumentos en pro y en contra no fueron concluyentes, por lo que esta cuestión queda abierta.
<p>4. Procedimientos de acceso a la información:</p> <p>Capítulo décimo cuarto: del procedimiento de acceso.</p> <p>Capítulo décimo quinto: del recurso de revisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enuncia los principios rectores, que basados en la reforma constitucional, deben ser la guía del actuar de los sujetos obligados, así como el parámetro de interpretación de la toma de decisiones tanto en las resoluciones como en las revisiones. • Asimismo, se establecen mecanismos electrónicos para acceso a la información y a los datos personales. • Un elemento más polémico fue si debiera existir una ficta positiva o negativa. Se optó por la última. Hubo consenso en que, ante la falta de respuesta, se considerará una negativa ficta y, por tanto, procederá el recurso de revisión con un procedimiento abreviado. • La experiencia de los institutos señala que uno de los grandes problemas por abatir es el de la inexistencia de la información. El CBP estableció una presunción de existencia de la información si ésta documenta algunas de las facultades o funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan al sujeto obligado. Adicionalmente, creó la posibilidad de que el órgano garante ordene su generación si ésta corresponde con algunas de las facultades que les otorga la ley.

<p>5. Sanciones.</p> <p>Capítulo décimo sexto: sanciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los temas más controvertidos del CBP fue el de la responsabilidad de los servidores públicos y de las sanciones que los órganos garantes puedan imponerles. • No existió una sola visión y algunos organismos expresaron reservas sobre la prudencia de involucrar al órgano garante en procedimientos disciplinarios y de sanción. En esta materia el CBP ofrece ambas alternativas. • En el caso específico de las sanciones, el CBP ofrece mecanismos que permiten proteger la constitucionalidad de las resoluciones de los órganos garantes para asegurar su efectividad. Diversas propuestas sugirieron trasladar esta facultad a órganos externos como los tribunales de lo contencioso administrativo. En esa misma dirección se propuso explorar figuras como el desacato o la sanción pública al estilo de los Ombudsmen. De la misma manera, se propuso revisar la legislación en materia de responsabilidad de servidores públicos; se insistió además en la importancia de hacer públicas las resoluciones y las eventuales sanciones por incumplimiento a aquellas. • El CBP establece un catálogo de sanciones y un conjunto de medidas de apremio que van desde el apercibimiento hasta la multa al sujeto obligado, la notificación al superior jerárquico, la publicidad de las resoluciones, la vista a las autoridades competentes para que inicien los procedimientos de responsabilidad e informen de los resultados al órgano garante y la reparación del daño con independencia de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivar. • Aunque la mayor parte de las reflexiones se refieren a las sanciones que se imponen por parte de los poderes administrativos a los particulares, también pueden servir de guía para la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos. Entre los expertos parece haber consenso de los principios del derecho penal que son aplicables, en términos generales, al derecho administrativo sancionador como lo ha señalado la jurisprudencia de nuestros tribunales federales. • Se considera que, al diseñar el sistema de sanciones que menciona la fracción VII del artículo 6 constitucional, el legislador debe tomar en cuenta los contenidos, de forma expresa o implícita en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional: a) reserva de ley; b) taxatividad; c) proporcionalidad; y d) prohibición de analogía.
---	---

Fuente: Elaborado a partir de “Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México”, en <http://www.comaip.org.mx/recursos/0/CodigoBuenasPracticas.pdf> (consulta: 21 de septiembre de 2010).

Métrica y evaluación de la transparencia

Efrén Arellano Trejo*

Esta sección ofrece un resumen de los principales indicadores estadísticos y de las conclusiones ofrecidas por el estudio *Métrica de la Transparencia*, en su edición correspondiente a 2010. La información disponible señala que en la mayoría de las instituciones analizadas es posible identificar avances importantes en materia de legislación, fortalecimiento institucional y respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.

La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip) dio a conocer en septiembre de 2010 la segunda edición del estudio denominado *Métrica de la Transparencia*, el cual ofrece el esfuerzo más exhaustivo para identificar áreas de oportunidad y de mejora en los instrumentos para el ejercicio del

derecho de acceso a la información pública en todos los poderes y ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal).¹

Este trabajo aplicó análisis de contenidos legales, revisión de páginas de Internet, cuestionarios, entrevistas a profundidad, revisión documental, análisis estadísticos y usuario simulado. Los resultados se agruparon de acuerdo con las dimensiones descritas en el Cuadro 1.

Por lo que se refiere a la situación general de los distintos órdenes de gobierno, en el Cuadro 2 se puede apreciar que los portales mejor evaluados fueron los correspondientes a las dependencias del Poder Ejecutivo, tanto en los estados como en la federación. Así, los mejor evaluados en materia de atención de solicitudes fueron los órganos desconcentrados.

¹ El estudio comprendió al Poder Ejecutivo (seis secretarías y oficina del gobernador); dos organismos descentralizados (organismo operador del agua y DIF); Poder Legislativo (Cámara de Diputados y entidad de fiscalización); Poder Judicial; órganos autónomos locales y federales (comisiones de derechos humanos, institutos electorales y órganos garantes de transparencia); y los tres municipios y delegaciones con mayor población.

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

Cuadro 1. Dimensiones de análisis utilizadas por Métrica de la Transparencia 2010 (valores sobre una escala de 10)

<i>Dimensión</i>	<i>Descripción</i>	<i>Promedio nacional</i>
Calidad de la respuesta a solicitudes de información	Se evaluó el proceso de solicitud y la calidad de las respuestas a 1,810 solicitudes de información realizadas en todo el país.	8.5
Calidad normativa	Se evaluó el marco legal a la luz de la reforma al artículo 6 constitucional de 2007 y del Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Comaip-IFAI-CIDE-UNAM).	7.5
Calidad de la información pública de oficio	Se revisaron 18 portales en cada entidad federativa y en la federación (592 portales en total) a través de dos visitas efectivas a cada uno.	7.5
Calidad de las instituciones	Se compararon las capacidades institucionales de los órganos garantes en cuanto a recursos humanos, organización, tecnología y financiamiento.	5.8

Fuente: Comaip y CIDE, *Métrica de la transparencia 2010. Presentación de resultados preliminares*, México, septiembre de 2010, 143 pp., disponible en www.metricadetransparencia.cide.edu (consulta: septiembre de 2010).

Cuadro 2. Evaluación obtenida, según orden de gobierno (sobre una escala de 100)

<i>Entidad</i>	<i>Portales</i>	<i>Atención de solicitudes</i>
Poder Ejecutivo	79	72
Órganos desconcentrados	77	75
Poder Judicial	77	70
Órganos autónomos	74	73
Municipios	73	57
Poder Legislativo	70	72

Fuente: Clasificación propia con base en Comaip y CIDE, *Métrica de la transparencia 2010. Boletín de prensa*, México, 9 de septiembre de 2010, p. 2, disponible en www.metricadetransparencia.cide.edu (consulta: septiembre de 2010).

También vale la pena destacar que los municipios tienen, en promedio, la peor evaluación, en particular en lo que se refiere a “atención de solicitudes”.

Los resultados agregados por entidad federativa se muestran en el Cuadro 3. Ahí se

puede observar que existen ocho entidades federativas, más el gobierno federal, que se encuentran por arriba del promedio nacional; 17 entidades federativas ubicadas en un rango cercano al promedio nacional; y otras siete entidades por debajo de dicho rango.

De acuerdo con las observaciones generales descritas por los autores, el balance general de avances y desafíos, en cada una de las dimensiones analizadas, se encuentra en el Cuadro 4.

Este trabajo incluyó la elaboración de informes ejecutivos por cada una de las entida-

des federativas, los cuales permiten al lector interesado identificar de manera específica los avances y desafíos que enfrenta la transparencia en cada una de las entidades federativas y los órdenes de gobierno que las integran.

Cuadro 3. Valores obtenidos según dependencia y dimensión (sobre una escala de 1)

<i>Entidad/ Dimensión</i>	<i>Portales</i>	<i>Usuario simulado</i>	<i>Capacidades institucionales</i>	<i>Normativas</i>	<i>Promedio de dimensiones</i>
<i>Entidades por arriba del promedio</i>					
Distrito Federal	0.979	0.953	0.833	0.875	0.910
Tabasco	0.879	0.871	0.803	0.845	0.849
Veracruz	0.762	0.917	0.793	0.915	0.846
Gobierno federal	0.970	0.905	0.718	0.778	0.842
Chiapas	0.877	0.966	0.768	0.733	0.836
San Luis Potosí	0.829	0.882	0.808	0.820	0.834
Estado de México	0.883	0.925	0.840	0.690	0.834
Nuevo León	0.728	0.940	0.645	0.910	0.805
Aguascalientes	0.967	0.854	0.738	0.652	0.802
<i>Entidades cercanas al promedio</i>					
Quintana Roo	0.841	0.792	0.750	0.751	0.783
Hidalgo	0.888	0.879	0.548	0.804	0.779
Guanajuato	0.787	0.977	0.740	0.600	0.776
Jalisco	0.807	0.903	0.688	0.693	0.772
Sinaloa	0.799	0.893	0.600	0.797	0.772
Sonora	0.953	0.865	0.515	0.722	0.763
Zacatecas	0.789	0.853	0.618	0.789	0.762
Chihuahua	0.814	0.914	0.600	0.710	0.759
Tamaulipas	0.888	0.924	0.298	0.861	0.742
Yucatán	0.772	0.846	0.505	0.834	0.739
Promedio nacional	0.752	0.850	0.581	0.745	0.732
Morelos	0.777	0.917	0.368	0.867	0.732
Coahuila	0.637	0.878	0.513	0.878	0.726
Nayarit	0.738	0.787	0.600	0.756	0.720
Oaxaca	0.570	0.844	0.720	0.667	0.700
Durango	0.614	0.774	0.450	0.870	0.677
Campeche	0.644	0.887	0.403	0.753	0.671
Tlaxcala	0.535	0.545	0.773	0.760	0.653
<i>Entidades por abajo del promedio</i>					
Guerrero	0.587	0.761	0.590	0.639	0.644
Michoacán	0.610	0.892	0.338	0.633	0.618
Puebla	0.566	0.860	0.395	0.652	0.618
Querétaro	0.470	0.775	0.415	0.691	0.587
Colima	0.648	0.687	0.298	0.637	0.567
Baja California	0.735	0.780	0.170	0.490	0.543
Baja California Sur	0.486	0.613	0.348	0.523	0.492

Fuente: Clasificación propia con base en Comaip y CIDE, *Métrica de la transparencia 2010. Boletín de prensa*, México, 9 de septiembre de 2010, pp. 3 y 4, disponible en www.metricadetransparencia.cide.edu (consulta: septiembre de 2010).

Cuadro 4. Avances y desafíos en materia de transparencia, según Métrica de la Transparencia 2010

<i>Avances y observaciones</i>	<i>Desafíos</i>
<i>Calidad normativa</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ En los estados existe, en general, una clara regulación de las responsabilidades y sanciones en la materia, sobre los principios consagrados en la Constitución, los procedimientos de acceso y la información reservada. ➤ El órgano garante, en lo general, se encuentra funcionando adecuadamente. ➤ Existe una tendencia incipiente a generar tres cuerpos normativos independientes pero interrelacionados: Ley de Transparencia y Acceso a la Información; Ley de Protección de Datos Personales; y Ley de Archivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Algunos de los aspectos con menor cumplimiento son la información sobre los servidores públicos comisionados; el carácter supletorio del órgano garante frente a municipios; y la aplicación del secreto fiduciario en entidades públicas. ➤ En unos casos es necesario mejorar la técnica legislativa, pues algunas leyes generan problemas de interpretación. ➤ Existen diversos problemas que demandan una adecuada regulación en aspectos tales como información confidencial; archivos administrativos; recursos de revisión; información pública de oficio y datos personales.
<i>Portales de transparencia (información pública de oficio)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hay tres estados (Aguascalientes, D.F. y Sonora) y la federación que mantienen calificaciones altas de manera consistente en los portales de los diferentes sujetos obligados. ➤ Parece haber uniformidad respecto de elementos que ya aparecen en todos los portales como parte de la información pública de oficio: el marco normativo, directorios y la estructura orgánica. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En un mismo estado la calidad de los portales puede variar de manera significativa entre dependencias del Ejecutivo, órganos autónomos y municipios. ➤ Parece no existir relación entre la población y la calidad de los portales municipales. ➤ En general, la menor calidad informativa es la relacionada con contratos, auditorías y ejercicios presupuestales. ➤ Es prácticamente inexistente la información sobre indicadores de gestión.
<i>Usuario simulado: respuesta a solicitudes de información</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ La calidad de las respuestas obtuvo una calificación aprobatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Casi una de cada tres preguntas no obtiene respuesta satisfactoria. ➤ En las entidades federativas y entre los sujetos obligados existe una gran heterogeneidad en la calidad de las respuestas otorgadas. ➤ No todos los sujetos tienen sistema electrónico. ➤ En Infomex se detectaron límites en el número de caracteres de la solicitud; complejidad para consultar respuestas; solicitudes registradas, pero no procesadas; solicitudes canceladas cuando se excede el plazo; y, entre otras cosas, límites al número de solicitudes por usuario. ➤ En el proceso de entrega de solicitudes se identificaron problemas como uso indiscriminado de las prórrogas y entregas en plazos vencidos.

Fuente: elaboración propia con base en Comaip y CIDE, *Métrica de la transparencia 2010. Presentación de resultados preliminares*, México, septiembre de 2010, 143 pp., disponible en www.metricadetransparencia.cide.edu (consulta: septiembre de 2010).

Tareas pendientes en materia de transparencia y Agenda Legislativa

Entrevista al Mtro. Oscar Guerra Ford*

Cornelio López Martínez**

¿En la actualidad, cuál es la situación del ejercicio del derecho a la información en México?

Primero, es necesario anotar que el marco normativo aplicable en el ámbito federal en la materia, esto es, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), tiene diversas limitaciones. Una de ellas es la figura jurídica conferida al IFAI. A pesar de que la Ley Federal obliga a los tres poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y órganos autónomos, el IFAI sólo es competente respecto a las dependencias del Poder Ejecutivo federal. En primer término, es importante dotar al IFAI de autonomía constitucional y, posteriormente,

garantizar que los recursos de revisión (entendidos como el medio de defensa que tienen los particulares para inconformarse por la repuesta recaída a su solicitud de información) sean resueltos por órganos especializados e imparciales.

Al respecto una discusión relevante, que continúa hasta nuestros días, es si el IFAI debería ser un órgano autónomo competente capaz de verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información a toda modalidad de organismos públicos, tanto del Legislativo, Judicial y órganos autónomos. Aunque al parecer esta opción no es la más viable en estos momentos, especialmente por las cargas de trabajo que representan para el IFAI el ejercicio de las atribuciones conferidas en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares.

Una segunda alternativa es que los poderes Legislativo y Judicial reformen sus respectivos reglamentos para crear un órgano garante, realmente autónomo, especializado y conformado por personal externo a estas instituciones.

* Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal y presidente de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública.

** Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo regional y gobernabilidad. Correo electrónico: cornelio.martinez@congreso.gob.mx

Debo destacar que afortunadamente no se parte de cero, pues, por ejemplo, hay una iniciativa que presentó el diputado federal Alejandro Encinas, en la que propone crear un órgano garante de acceso a la información y transparencia para el Poder Legislativo. Se trata de crear un órgano bicameral integrado por consejeros electos a partir de una convocatoria pública. Se conformaría por tres consejeros, totalmente autónomos e independientes, que actuarían en una especie de IFAI para el Poder Legislativo. Todo parece indicar que la mejor alternativa sería optar por crear un órgano autónomo, especializado e imparcial para cada órgano.

¿Y en el ámbito local, cuál es la situación del ejercicio del derecho a la información en México?

Se debe tener presente que hemos pasado por varias etapas para llegar hasta aquí; una primera es la ocurrida entre 2002 y 2007. En esos años nació la moda de tener una ley de transparencia y hubo gran heterogeneidad en la calidad de las leyes estatales.

Por ejemplo, en el caso del Distrito Federal, al principio se tuvo una pésima ley por dos cosas: los titulares de las dependencias podían hacer acuerdos clasificatorios; el “segundo piso” es el mejor ejemplo, pues a pesar de ser la obra más importante del gobierno capitalino, no fue inmediatamente transparente. Segundo, derivado de las leyes que había, existía un órgano del D.F. denominado Consi (Consejo de Información Pública del Distrito Federal), conformado por tres consejeros ciudadanos; pero tenían que lidiar con 18 representantes con voz y voto de los órganos de gobierno. Entonces

el Ejecutivo tenía sentado ahí al secretario de Gobierno, y los diputados tenían voz y voto. Como consecuencia nunca sacaron nada, pues llegaron a acuerdos de “Si tú me defiendes en un recurso que caiga en el GDF (Gobierno del Distrito Federal), yo te defiendo por uno que salga de Derechos Humanos”.

Y a pesar de que el D.F. tuvo un pésimo inicio en este tema, ha tenido que reformar cinco veces su ley, hasta llegar a la publicación de una nueva ley en 2008 que derogó la de 2003, y muchos estudios la consideran, hasta ahora, la ley más avanzada del país.

En esta etapa había que tener una ley. En algunos casos, por ejemplo, al revisar la ley, se daba uno cuenta de que no se trataba de una ley de acceso, sino de reserva. Había casos, como el de Quintana Roo, que para solicitar información se tenía que demostrar que se había nacido en el estado, o que se radicaba ahí y se exigía la credencial de elector. Eso intimida a la gente.

En Tamaulipas existía una ley, pero no había un órgano garante, pues se consideraba que no tenía razón de ser, porque si estaba la ley, pues era para cumplirse, es decir, al estilo europeo. Pero en este país todavía se necesitan órganos que vigilen el cumplimiento de la ley. Por otro lado, había estados, como Baja California, donde existía un órgano garante, pero era honorífico.

¿En qué han consistido los cambios más recientes en materia de acceso a la información?

Debido a las grandes diferencias entre las legislaciones locales en materia de acceso a la información, se llegó a la conclusión de que era necesario hacer una reforma al artículo 6º constitucional,

con el fin de marcar los principios fundamentales que todas las leyes deben cumplir.

Esta iniciativa fue propuesta por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Distrito Federal y Veracruz, quienes retomaron las opiniones de la COMAIP y las opiniones de diversos expertos en la materia. En esta reforma se adicionó un párrafo segundo al artículo 6º constitucional; se incluyeron siete fracciones y dos artículos transitorios, que marcaron los principios que debían contener las legislaciones locales. Entre estos principios se encuentran los siguientes: máxima publicidad; protección de los datos personales en posesión de los entes públicos; que no sea necesario acreditar personalidad o interés jurídico para tener acceso a la información; existencia de plazos expeditos; posibilidad de que las inconformidades por las respuestas recibidas sean resueltas por órganos especializados y autónomos; obligación de conservar los archivos, entre otros.

Después ocurrieron todos los procesos de adecuación en las entidades federativas. En la COMAIP, junto con el IFAI, se trabaja para construir un código de buenas prácticas en materia de transparencia, el cual se puede consultar en el portal del IFAI.

El Código de Buenas Prácticas es un documento elaborado por numerosos especialistas. Se trata de un prototipo de lo que “debería” ser toda ley de transparencia y acceso a la información pública en el país. El Código se elaboró para que se tomara como referente sobre cómo debía ser una ley ideal en la materia. De hecho, tiene una estructura por capítulos y hasta de orden lógico de cada artículo. Se trata, en suma, de una suerte de “ley ideal”.

La mayoría de los estados ya reformó su

ley. Algunos congresos de los estados retomaron las propuestas del Código de Buenas Prácticas. Actualmente hay cinco estados y la federación que no han cumplido con la obligación de adecuar su marco normativo, e incluso hay estados donde a pesar de apelar al artículo 6º constitucional, las reformas realizadas a la legislación representan serios retrocesos en la materia.

Dentro de los estados en los que pueden verse retrocesos destaca el caso de Querétaro, donde su Congreso dispuso fusionar al órgano de transparencia con la comisión de derechos humanos del estado. Ya se presentó una acción de inconstitucionalidad, porque la Carta Magna señala que los órganos deben ser especializados. El caso se ganó y se tuvieron que hacer modificaciones.

Otro caso ilustrativo es el de Puebla. En este estado se reformó la normatividad y se estableció que el órgano garante sería parte auxiliar del Ejecutivo, competente sólo ante éste y no en los municipios. Esto implicaba que los 126 municipios restantes debían tener un órgano para cada municipio. En este caso también se promovió ante la SCJN la acción de inconstitucionalidad y la COMAIP y diputados locales (PAN, PANAL, PRD) presentaron una acción de *amicus curiae* ante la SCJN).

Un caso más es el de Campeche, donde el Congreso local reformó la ley para establecer que el derecho a la información no implica permitir la consulta directa del expediente y que las unidades de acceso podrán impugnar las resoluciones de la Comisión a través del juicio de nulidad. Trece diputados locales del PAN y uno del PRI promueven ante la SCJN acción de inconstitucionalidad, la cual está en proceso de resolución.

Como parte de los cambios recientes en materia de acceso a la información, es necesario destacar la iniciativa de reforma que se aprobó en la Cámara de Senadores, la cual pretende que las resoluciones del IFAI puedan ser impugnadas por los sujetos obligados.

A pesar de las dos reformas constitucionales sobre el acceso a la información, es necesario continuar trabajando para que no haya diferencias que afecten de manera negativa las posibilidades de ejercer el derecho de acceso a la información en algunas entidades federativas.

En cuanto a reformas pendientes, hay aspectos que es necesario definir mejor, como los indicadores de gestión, pues no existe un marco general lógico para generarlos con un mínimo de calidad. Es imprescindible que el total de los órganos garantes sean autónomos, pues sólo 33% lo son.

Por otra parte, es necesario establecer con mayor precisión la idea de que las resoluciones de los órganos garantes sean definitivas e inatacables para los sujetos obligados y que, obviamente, los particulares tengan como posibilidad el amparo en caso de estar inconformes con las resoluciones.

En cuanto a la integración de los órganos garantes, éstos deben estar conformados entre tres y cinco comisionados, con base en la densidad demográfica de cada estado, y con una duración de cinco años en el cargo, con la posibilidad de ser reelectos a partir de sus resultados. El procedimiento de elección de los comisionados debe ser por convocatoria pública y por mayoría calificada del Poder Legislativo.

Otra parte muy importante que es necesario fortalecer es la presupuestal, porque hay compañeros titulares en los estados que no

tienen capacidad operativa por falta de presupuesto. Actualmente el promedio mínimo del presupuesto que se otorga para los organismos de transparencia es de cinco pesos anuales por habitante; la COMAIP plantea que se extienda este recurso a 10 pesos por habitante como mínimo, por lo cual se gestionará en la Cámara de Diputados que el Fondo de Aportaciones para la Transparencia sea considerado en el Presupuesto de Egresos de 2011. Con la creación de este Fondo se busca que los órganos posean un mayor equilibrio y autonomía al diversificar sus fuentes de financiamiento.

Otro reto es lograr que el derecho de acceso a la información sea utilizado ampliamente. En la actualidad este derecho es ejercido por un reducido sector de la población. Para resolver este problema debe impulsarse una extensa campaña de difusión sobre la utilidad de este derecho, en la que se difundan las posibilidades de acción o beneficios que surgen a partir de su aplicación. Es decir, debemos hacer una campaña a partir de casos.

Por ejemplo, una señora de un mercado del Distrito Federal se dio cuenta que le estaba robando alguien que se hacía pasar por inspector. Lo descubrió cuando la señora solicitó los nombres con fotos de todos los inspectores, y se dio cuenta de que el tipo que le cobraba no era de la delegación.

Otro caso es el de la Línea 12 del Metro. Cuando un grupo de colonos de la delegación Tláhuac se dieron cuenta que el Gobierno del Distrito Federal tenía un programa para apoyar a los comerciantes afectados por las obras —porque la obra del metro cierra calles y por consiguiente los negocios quiebran—, solicitaron información diversa para la obtención de dichos apoyos. Gracias a la información que

consiguieron, alrededor de 1 700 personas reciben un salario mínimo mensual.

El tema de la transparencia no parece ser el más urgente justo en este inicio de las sesiones, pero tal vez es un tema que puede contribuir a resolver algunos problemas. ¿Qué propone el organismo que usted encabeza para resolverlos?

El lunes 6 de septiembre los integrantes de la COMAIP y el IFAI, vamos a concluir un seminario sobre la transparencia presupuestal, en el que se han hecho propuestas concretas y específicas como incluir un apartado en la Ley de Egresos que vincule metas en materia de transparencia con ciertas transferencias presupuestales, de tal forma que los estados que no cumplan con algunas atribuciones en materia de transparencia, se les retengan paulatina-mente recursos hasta que cumplan.

La transparencia debe comenzar por la transparencia fiscal: ingreso, gasto y deuda. Si se logran acuerdos para ejecutar con esos criterios el presupuesto, habría cambios sustanciales en la eficacia, la eficiencia y la legitimidad con la que se gasta cada peso de los mexicanos.

En esta materia la Cámara de Diputados puede reglamentar y apoyar de forma determinante al hacer más transparente la ejecución del gasto, vía asignación del presupuesto y de modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal; ahí todos tenemos mucho que hacer, pero también mucho que ganar.

En resumen, la COMAIP propone la realización de 10 acciones generales, entre las que se encuentran:

1. Seguimiento a las recomendaciones del Estudio de la Métrica de la Transparencia 2010.
2. Actualización del Código de Buenas Prácticas en materia de transparencia.
3. Impulso y seguimientos del Proyecto APORTA.
4. Dar seguimiento y apoyo para la celebración del Concurso Nacional de Spots de Radio y Televisión.
5. Celebrar un Concurso Nacional de Ensayos Universitarios sobre Transparencia.
6. Celebrar un Congreso Nacional de Transparencia Local.
7. Ampliar la participación de la COMAIP en la organización del Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.
8. Elaboración del Código en materia de Protección de Datos Personales.
9. Celebrar una reunión con la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para presentar a la misma el estado actual del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en nuestro país.
10. Impulsar la inserción de la temática de transparencia en los diferentes niveles educativos.

Documentos de Trabajo 2009

Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la región centro de México

Anjanette D. Zebadúa Soto

La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

Liliam Flores Rodríguez

Secuestro. Actualización del marco jurídico

Efrén Arellano Trejo

Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México

Juan Carlos Amador Hernández

El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas

José de Jesús González Rodríguez

Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública

Octavio Ruiz Chávez

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano

Salvador Moreno Pérez

Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social

Francisco J. Sales Heredia

Desarrollo local y participación ciudadana

Liliam Flores Rodríguez

Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño

Gilberto Fuentes Durán

La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

Gustavo Meixueiro Nájera

La reforma electoral, avances y pendientes

César Augusto Rodríguez Gómez

La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros

Juan Carlos Amador Hernández

200 años de federalismo en México: una revisión histórica

Iván H. Pliego Moreno

Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo

Paquete económico 2010 y la agenda de reformas. Puntualizaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Liberalismo económico y algunos de sus impactos en México

Carlos Agustín Vázquez Hernández

Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado

José de Jesús González Rodríguez

El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación

Salvador Moreno Pérez

Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional

Jesús Mendoza Mendoza

Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P O

E T R O



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

ORT E

REFR

C

E

S

O

P

PANORÁMICA SOBRE LA TRANSPARENCIA
Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

- 1 **Presentación**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- 4 **Los órganos de transparencia en México**
Gustavo Meixueiro Nájera
- 26 **La transparencia y el acceso a la información pública
en el Poder Legislativo federal y en los congresos locales**
Roberto Ocampo Hurtado y Gustavo Meixueiro Nájera
- 39 **Transparencia en el Poder Judicial federal**
Francisco J. Sales Heredia
- 44 **Las políticas de transparencia en los otros sujetos obligados**
Alejandro Navarro Arredondo



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 38, vol. 2, septiembre de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx
• Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

María de los Ángeles Mascott Sánchez*

A partir de 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se han multiplicado las acciones legislativas y de política pública en nuestro país. De manera simultánea, han aparecido diversos estudios sobre las garantías para el ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos, así como sobre el alcance de la transparencia del ejercicio de la función pública.

En la actualidad todas las entidades federativas en México cuentan con la legislación respectiva, órganos garantes locales y portales de transparencia. Sin embargo, los estudios sobre la práctica de transparencia indican que todavía existen amplias disparidades respecto del alcance y calidad de la información que otorgan las instituciones obligadas por la ley.

En septiembre de este año, por citar un ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana de Acceso de Información Pública (Comaip) dieron a conocer los resultados de la Métrica de Transparencia 2010, en la que —a pesar de apuntar los avances en la calidad de la legisla-

ción— identificaron asimetrías relevantes en materia de calidad normativa, calidad y orientación de los portales, procedimientos de acceso, capacidad institucional, así como visión y profesionalización de los responsables de proveer información. En un sentido similar, especialistas como Ignacio Marván, María Amparo Casar y Benito Nacif han señalado que todavía existen retos relevantes para consolidar la garantía de acceso a la información en los congresos estatales.¹ Lo mismo ha sucedido con las mediciones de “Hagamos Quórum” o de “Adopta un Diputado”.² Se desprende que subsisten problemas de parcialidad, falta de sistematización y dificultades para el acceso a la información.

En su sentido más amplio, explica Ernesto Villanueva, el derecho a la información es el derecho que toda persona posee para atraerse información; para informar y para ser informada.³ Esta definición es el hilo conductor de todos los textos que inspiraron la perspectiva

¹ Cfr: Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz y Jorge Egren Moreno, “Transparencia en los órganos legislativos de las entidades federativas de México”. En www.ctainl.org.mx/revista_3/...Informe-de-TransparenciaEntFedeMexico.pdf (consulta: 19 de septiembre de 2010).

² Para “Hagamos Quórum”, véase: www.hagamosquorum.org. Para “Adopta un Diputado”, cfr.: www.500sobre500.com/Registro.php

³ Ernesto Villanueva (comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, México, p. XVIII.

* Directora General del CESOP. Es Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido. Líneas de investigación: Poder Legislativo, política interior, opinión pública, migración y representación política. Correo electrónico: angeles.mascott@congreso.gob.mx

que aborda este *Reporte CESOP* número 38, de septiembre de 2010.

En este *Reporte* 38, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) ofrece una panorámica sobre la legislación, práctica y garantía de la transparencia y el acceso a la información en instituciones de los tres niveles de gobierno y de los organismos autónomos federales y locales en México. Además, se exponen algunos de los principales temas de debate alrededor de la transparencia y acceso a la información, los principales resultados federales y locales de las instituciones obligadas por la ley y las recomendaciones de los expertos sobre “buenas prácticas” en ambos aspectos.

El *Reporte CESOP* 38 se divide en dos volúmenes. En la primera se presenta un sumario sobre las obligaciones y sujetos de la Ley de Transparencia; los principales temas de debate y propuestas de reforma a la legislación en la materia; el estatus de la legislación sobre transparencia en los estados; los resultados de la Métrica de Transparencia 2010 realizado por el CIDE y Comaip; las recomendaciones sobre “buenas prácticas” del CIDE y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); y una conversación con el maestro Óscar Guerra Ford —Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal y presidente de COMAIP— sobre las tareas pendientes en materia de transparencia.

La segunda sección contiene cuatro artículos: el primero, de Gustavo Meixueiro Nájera, describe la integración y presupuesto de los órganos garantes del derecho a la información en los estados, y el procedimiento de selección y remuneraciones de sus integrantes. La suma de hallazgos apunta a las divergencias.

Meixueiro encuentra que la conformación de los órganos de transparencia en el país tiende a la similitud numérica, pues la mayoría —25 de 32— se conforma por tres consejeros, seis cuentan con cinco comisionados y uno —el de Querétaro— con cuatro; pero también resalta que el procedimiento para nombrar a los integrantes de los órganos garantes muestra tres modelos diferenciados: 1) propuesta integrada mediante convocatoria pública emitida por el Congreso local y elección por la mayoría de los diputados (12 congresos estatales); 2) propuesta del titular del Poder Ejecutivo y elección o ratificación del Congreso (12 congresos locales y órgano federal); y 3) propuesta de las fracciones parlamentarias (5 entidades). Además, en la gran mayoría de las entidades —21— el nombramiento del presidente del órgano garante recae en los propios consejeros o comisionados; en ocho en el Congreso local y en dos el Ejecutivo lo propone al parlamento local —Estado de México y Oaxaca. Otros tres temas que ilustran las amplias divergencias respecto de los órganos garantes locales son: a) la duración del encargo y la posibilidad de reelección; b) la remuneración mensual de los consejeros o comisionados, y c) el presupuesto de los órganos garantes locales.

La duración en el encargo, en primer lugar, varía desde tres hasta siete años: resalta que en Tlaxcala la duración máxima de sus comisionados (que carecen de posibilidad de reelección) alcanza tres años, mientras que los de Michoacán pueden fungir hasta 14 años (siete años con reelección). Respecto de las remuneraciones, sobresale que los salarios varían ampliamente: desde 138,000 pesos mensuales netos (órgano federal), hasta 22,027 pesos mensuales en Guerrero.

Finalmente, hay que notar que del total de mil millones de pesos destinados a garantizar el acceso a la información en el ejercicio 2010, el presupuesto por habitante en los órganos garantes de los estados varía desde 38.74 pesos (Tabasco) hasta 2.97 pesos (Michoacán). Digno de recordar es que en Baja California no existe presupuesto asignado para el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que sus comisionados sólo reciben nombramientos honoríficos.

El texto de Roberto Ocampo Hurtado trata sobre la transparencia y acceso a la información en el Congreso federal y los parlamentos estatales: en primer lugar, describe el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia; en segundo, presenta datos sobre el nivel en que éstos informan sobre el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa en los congresos y los legisladores. Entre otros resultados, resalta que sólo siete congresos estatales ofrecen información completa sobre sus funciones administrativas (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México y Michoacán); y que únicamente cuatro presentan datos extensos sobre el desempeño legislativo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal y congresos del Estado de México, Nuevo León y Tamaulipas). En total, por mencionar algunos datos relevantes, 21 congresos locales no informan sobre sus unidades de acceso a la información y 17 no lo hacen sobre las facultades y/o los objetivos de sus unidades administrativas. Además, 20 congresos estatales no ofrecen, de manera cotidiana, información sobre los temas a tratar en las sesiones; 21 no alimentan su gaceta parlamentaria electrónica; 25 no reportan sobre los viajes oficiales de los legisladores y siete no

otorgan datos sobre la asistencia de los legisladores a las sesiones de pleno.

El breve documento de Francisco Sales se dedica a la revisión de la transparencia en el Poder Judicial federal. Entre otras conclusiones, Sales señala que éste reporta una “cantidad inusitada de solicitudes de información”; y que existe baja conformidad de la población con las respuestas emitidas. Asimismo, el artículo reporta los resultados de la evaluación del CIDE a la transparencia del Poder Judicial: destaca el desempeño administrativo de la Suprema Corte de Justicia, pero una menor atención a los ciudadanos. Si bien los portales de los poderes judiciales —en especial el de la Corte— son de los más transparentes y completos en el país, su desempeño medido mediante la técnica de usuario simulado —que busca identificar los procesos y respuestas a los que los ciudadanos se enfrentan cuando buscan acceso a la información gubernamental— aún enfrenta retos relevantes.

El último texto de esta sección, redactado por Alejandro Navarro Arredondo, examina las acciones en materia de transparencia de dos de los “otros sujetos obligados” (conocidos como OSOS) en materia de transparencia: el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Luego de analizar la evolución del número y contenido de las solicitudes de información en ambas instituciones, así como su tipo de respuesta, Navarro encuentra que ambas han registrado logros importantes en materia de transparencia; resultados superiores a los de las instituciones que les son afines. Se trata de éxitos significativos, pues, como explica el autor, los OSOS sólo se incorporaron a la Ley de Transparencia con sus últimas reformas.

Los órganos de transparencia en México

Gustavo Meixueiro Nájera*

En este artículo se hace una exploración de los órganos garantes de transparencia y de acceso a la información en México. En primer término se revisan la fecha de publicación y modificación de la ley de transparencia federal y de las entidades federativas; posteriormente se analizan aspectos como el número de integrantes de los consejos directivos de los órganos garantes, la forma de su nombramiento, el periodo de su encargo, su remuneración mensual y el presupuesto que ejercen. El artículo concluye que existe una heterogeneidad en las variables analizadas.

El acceso a la información está garantizado por el artículo 6º de la Constitución mexicana, que señala, entre otras obligaciones, que toda la información en posesión de las autoridades

es pública, que todas las personas pueden tener acceso gratuito a ella, y que los sujetos obligados deben publicar, a través de los medios electrónicos, información sobre su gestión y el uso de los recursos públicos.¹ Además, el artículo constitucional establece la existencia de organismos especializados, imparciales, con autonomía de operación, de gestión y decisión para velar y procurar este derecho.

Aunque este derecho está incluido en la Constitución desde 1977, fue hasta junio de 2002 cuando se reglamentó, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), la cual tiene como objetivos: 1) proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; 2) transparentar

* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

¹ El artículo constitucional aludido señala que toda la información en posesión de las autoridades es pública, pero podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. Además, que la información que se refiere a la vida privada y a los datos personales debe ser protegida.

la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; 3) garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; 4) favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; 5) mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y 6) contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la vigilancia plena del estado de derecho.

La publicación de la ley federal introdujo un nuevo capítulo en la historia de la rendición de cuentas de las autoridades en México.² Con ella, poco a poco se fueron implementando mecanismos de acceso a la información en las entidades federativas a través de la generación de leyes estatales.³ Sin embargo, a decir de algunos estudiosos de la materia —aunque en general la ley federal se convirtió en una referencia para las obligaciones de transparencia y en modelo de su órgano garante—, la legislación local es heterogénea e irregular al plantear obligaciones distintas para las autoridades en las entidades y, en ocasiones, en lugar de promover y proteger el acceso a la información, lo dificultan.⁴

² Los estados de Jalisco y Sinaloa publicaron sus respectivas leyes de transparencia antes de la ley federal. La ley de Jalisco fue publicada el 22 de enero de 2002 y la de Sinaloa el 26 de abril de 2002.

³ Chiapas fue la última entidad federativa en contar con una ley de transparencia y acceso a la información, la cual fue publicada el 29 de octubre de 2008.

⁴ Al respecto pueden revisarse los estudios de Mauricio Merino, “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública de las entidades federativas de México”, División de Administración Pública, CIDE, Documento de Trabajo No. 169; 2005; Jorge Alatorre, “Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las Comisiones

A continuación se realiza un breve análisis sobre algunos aspectos de la transparencia y el acceso a la información, tanto a nivel federal como en las entidades federativas: la fecha de publicación y modificación de su marco normativo, el nombre del órgano garante, el nombre y número de integrantes de su órgano de dirección, la forma en que son electos sus miembros, su remuneración mensual y el presupuesto total y por habitante que ejercen.

Fecha de publicación y de última modificación de las leyes de acceso a la información

El proceso de aprobación de la normatividad reglamentaria sobre el acceso a la información pública en las entidades federativas duró poco más de seis años. Antes de que fuera publicada la LFAIPG, los estados de Jalisco y Sinaloa ya contaban con una ley en la materia. Posteriormente, hacia finales de 2002, con Michoacán y Querétaro ya eran cuatro las entidades que habían publicado su ley estatal de transparencia y acceso a la información pública.

Durante 2003 lo hicieron nueve entidades: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León y San Luis Potosí. Un año después, en

e Institutos de transparencia en los estados de México”, ponencia presentada en el x Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Octubre de 2005; Benito Nacif Hernández *et al.*, *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*, CIDE, 2006; Oscar Guerra, *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*; Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2010.

2004, lo hicieron el Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En 2005 se sumaron seis estados: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero y Sonora. Hidalgo y Oaxaca lo hicieron en 2006, Tabasco en 2007, y finalmente Chiapas en 2008.

Desde la aprobación de sus ordenamientos jurídicos locales en la materia, al igual que la federación, la mayoría de las entidades han realizado modificaciones y adecuaciones a sus leyes de transparencia. El marco jurídico federal fue modificado en junio de 2006. Las actualizaciones más recientes fueron realizadas en el presente año (2010) por Baja California Sur, Guerrero y Nayarit. Solamente tres entidades federativas no han realizado cambios a sus leyes locales desde que fueron publicadas: Baja California, Chiapas e Hidalgo. De éstas, como se apuntó anteriormente, Baja California publicó su ley en 2005, es decir, su ley es anterior a los ajustes realizados por los legisladores federales a la LFAIPG (véase Cuadro 1).

Nombre del órgano garante

En cuanto al nombre de los órganos garantes se pueden hacer tres clasificaciones: los institutos, las comisiones y los consejos. El órgano federal se denomina Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). La mayoría de los órganos garantes de las entidades federativas son institutos de transparencia o de acceso a la información pública (20 en total): Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México,

Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

En 11 entidades los órganos garantes toman el nombre de Comisión de Transparencia o Comisión de Acceso a la Información Pública: Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.

Por último, en Baja California el órgano garante se denomina Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo que se refiere a la denominación de los miembros de su órgano de dirección, se pueden clasificar en comisionados, consejeros o vocales. En el órgano federal y en 15 entidades más se denominan “comisionados”; en otras 16 entidades son “consejeros”, y sólo en Sonora reciben el nombre de “vocales” (véase Cuadro 1).

Número de integrantes de su órgano directivo

La mayoría de los plenos de los órganos garantes está conformado por tres integrantes (incluido su presidente), ya que 25 de las 32 entidades tienen este número: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el Cuadro 1 también puede observarse que con cinco integrantes encontramos al órgano federal y al de las entidades de Chi-

Cuadro 1. Legislación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<i>Entidad</i>	<i>Nombre</i>	<i>Publicación de la Ley de transparencia</i>	<i>Última modificación a la Ley</i>	<i>Integración del Instituto</i>	<i>Procedimiento de selección de los Integrantes del Instituto y duración en el cargo</i>
Federal	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	11/06/2002	06/06/2006	1 Presidente 4 Comisionados	El Instituto está integrado por cinco comisionados, quienes son nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores puede objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente. El Instituto es presidido por un comisionado, quien tiene la representación legal del mismo. Dura en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y es elegido por los comisionados. Duran en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección.
Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	15/01/2003	23/11/2009	1 Presidente 2 Comisionados ciudadanos	Los comisionados son electos previa convocatoria que emite la Comisión de Gobierno, por el Pleno del Congreso del Estado mediante el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Pleno, de entre las propuestas que son presentadas por las instituciones y organizaciones públicas, académicas, profesionales, gremiales y de cualquier ciudadano interesado en participar. La elección debe cumplir lo previsto en el Proceso Legislativo, en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Los comisionados duran en su encargo un periodo de cuatro años, y pueden ser reelectos para un segundo periodo.
Baja California	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California	12/08/2005	12/08/2005	1 Presidente 2 Consejeros	La Mesa Directiva del Congreso del Estado convoca mediante oficio a las siguientes instituciones: Universidad Autónoma de Baja California, Consejo Coordinador Empresarial y al Colegio de la Frontera Norte a efecto de que designen a sus Consejeros propietarios y suplentes en un plazo de 30 días naturales contados a partir de que reciban la convocatoria. El Consejo se integra por tres Consejeros, un representante por cada una de estas Instituciones. Cada Consejero desempeña su cargo en forma honorífica por el término de tres años, con la posibilidad de ser reelecto para un periodo más. El presidente es electo entre los integrantes.

Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	05/02/2005	12/03/2010	1 Presidente 2 Consejeros secretarios	Comisión Permanente de Asuntos Políticos del Congreso del Estado solicita a las Fracciones Parlamentarias constituidas, así como a los diputados representantes de partido, una propuesta de hasta dos personas que reúnan los requisitos para cada vacante. Posteriormente, la Comisión realiza un dictamen y es puesto a consideración del Pleno. La votación necesaria para su aprobación debe ser con la mayoría simple prevista en la Ley del Poder Legislativo del Estado. Los consejeros duran en el cargo cuatro años.
Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	30/06/2005	15/07/2009	1 Presidente 2 Comisionados	Cada uno de los grupos parlamentarios conformados en el Congreso del Estado proponen a tres personas para la elección de los Comisionados, propietarios y suplentes. Son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del H. Congreso del Estado, presentes en la sesión de elección. El Comisionado Presidente es electo por el voto de la mayoría de los diputados presentes en la sesión, y es elegido de entre los tres Comisionados propietarios ya electos. Los Comisionados duran en su encargo un período de seis años y no pueden ser reelectos.
Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas	29/10/2008	29/10/2008	1 Consejero general 2 Consejeros	Los consejeros son nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo quienes deben ser ratificados por el Congreso del Estado o en su caso por la Comisión Permanente, por mayoría calificada de votos de los diputados presentes. Los consejeros, duran en el ejercicio de su cargo siete años y eligen por orden alfabético a quien ocupa el cargo de Consejero General para un período de dos años.

Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	10/10/2005	05/07/2008	1 Consejero general 4 Consejeros propietarios	Se invita a los ciudadanos mediante convocatoria suscrita por los titulares de los tres Poderes del Estado. Se forma una comisión especial integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo; dos del Poder Judicial y, en el caso del Poder Legislativo, por el Presidente del Congreso y los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, o por quienes éstos designen. Dicha comisión realiza, con el apoyo de instituciones de educación superior del Estado, un examen de conocimientos a las y los aspirantes. La Junta de Coordinación Parlamentaria envía una relación de 10 candidatos a la consideración del Pleno, con el propósito de que éste designe a los Consejeros y determine quienes serán propietarios y suplentes. Los Consejeros Proprietarios designan a su presidente de entre sus miembros, el cual dura en su encargo un periodo de dos años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual. Los consejeros duran en el cargo siete años.
Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	08/10/2003	26/06/2009	1 Presidente 4 Consejeros	El Consejo General del Instituto emite una convocatoria pública para que cualquier ciudadano pueda registrarse. El Instituto emite un dictamen en el que señala los aspirantes que cumplieron con los requisitos. Posteriormente se someten a un examen escrito, teórico y práctico de conocimientos en la materia, el cual es aplicado por una universidad pública, y remite los resultados al Consejo General del Instituto con los 8 aspirantes aprobados a fin de que sean convocados a comparecer en audiencia pública ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Las dos terceras partes de los diputados presentes, aprueban o rechazan el dictamen que se les presente. Los consejeros durarán en su encargo siete años.
Colima	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima	01/03/2003	05/07/2008	1 Presidente 2 Comisionados	Los comisionados son electos por mayoría calificada por el Congreso, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del Estado. Para realizar las propuestas, el Ejecutivo escucha las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales; de éstas enviará al Congreso las propuestas. El Congreso tiene treinta días para resolver, y si no resolviere en dicho término se tienen por aprobadas las propuestas del Gobernador; en caso de que se negara o no se alcanzara la mayoría calificada en el Congreso, se le comunica al Gobernador para que envíe otra propuesta. El presidente es nombrado por los propios comisionados por un periodo de dos años, pudiendo ser reelecto. Los comisionados duran en su encargo un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección.

Distrito Federal	Instituto acceso a la Información Pública del Distrito Federal	08/05/2003	13/04/2009	1 Presidente 4 Comisionados	<p>La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de la Comisión de Administración Pública Local, emite una convocatoria pública abierta por la que se invita a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, colegios, barras y asociaciones de profesionistas, instituciones académicas y medios de comunicación a presentar propuestas de candidatos a comisionados.</p> <p>La Comisión realiza la selección de aspirantes y remite su propuesta al Pleno de la Asamblea para que realice la designación correspondiente.</p> <p>Los comisionados ciudadanos duran en su encargo un periodo de seis años sin posibilidad de reelección.</p>
Durango	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango	25/02/2003	13/07/2008	1 Presidente 2 Comisionados	<p>Las Instituciones de Educación Superior y Colegios de Profesionistas le presentan sus propuestas al titular del Poder Ejecutivo, quien designa al Comisionado. El Congreso del Estado ratifica en su caso, la designación por mayoría calificada. En caso de no ratificación, el titular del Ejecutivo tiene 10 días para efectuar una segunda designación, la cual debe ser distinta de la primera, misma que será ratificada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.</p> <p>Los comisionados duran en su encargo un periodo de siete años y no serán reelegibles.</p>
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	28/07/2003	10/06/2008	1 Presidente 2 Consejeros	<p>Cada uno de los Poderes del Estado designa un Consejero, sin que dicha designación implique subordinación alguna. El presidente del Consejo General es designado de entre sus miembros mediante el voto mayoritario de los mismos.</p> <p>Los Consejeros duran en el cargo cuatro años y pueden ser ratificados por igual término.</p>
Guerrero	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	29/09/2005	15/06/2010	1 Presidente 2 Consejeros	<p>Se invita a los ciudadanos mediante convocatoria abierta expedida por el Poder Legislativo, a propuesta de la Comisión de Gobierno. Los interesados en participar acuden a presentar su solicitud y la Comisión de Gobierno realiza una evaluación de los aspirantes e integra un listado con el doble del total del número a elegir, de entre los cuales se seleccionan a los consejeros.</p> <p>Los consejeros eligen de entre ellos al consejero presidente quien dura un año en su cargo con posibilidades de ser reelecto.</p> <p>Los consejeros durarán cuatro años en el cargo con posibilidad de ser reelectos.</p>

Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	29/12/2006	29/12/2006	1 Presidente 4 Consejeros	<p>El titular del Ejecutivo, recibe una lista de propuestas de instituciones, agrupaciones u órganos de profesionistas en la materia, reconocidas por el Gobierno del Estado así como de los representantes de las organizaciones de la iniciativa privada que radican en la Entidad.</p> <p>Esta lista de candidatos se somete al Congreso del Estado o la Diputación Permanente en su caso.</p> <p>Si el Congreso o la Diputación Permanente en su caso, no resolvieran en un término de 10 días, el titular del Ejecutivo nombra a los miembros del Consejo General hasta en tanto el Congreso nombre a los titulares, quienes deben rendir la protesta de Ley ante el Congreso del Estado.</p> <p>Los Consejeros duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos hasta por un periodo más.</p>
Jalisco	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	22/01/2002	12/06/2008	1 Presidentes 2 Consejeros	<p>El Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública analizan si el Presidente y los consejeros, son sujetos a ratificación y de ser procedente, emiten dictamen que presenta al Pleno del Congreso para su aprobación mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.</p> <p>En caso de no ser aprobada la ratificación del Presidente o alguno de los consejeros, el Congreso del Estado, a través de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, emite una convocatoria pública dirigida a los organismos sociales, colegios de profesionistas, universidades y a la sociedad en general, con la finalidad de allegarse propuestas de candidatos y presenta al pleno la lista de los que reúnan los requisitos que debe contener el doble de los candidatos titulares y suplentes.</p> <p>El Pleno del Congreso, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, aprueba a cada uno de los candidatos propuestos. En caso de que alguno de los candidatos no reúna los votos requeridos, la Comisión Legislativa propone una nueva lista.</p> <p>Los consejeros duran en el cargo tres años con posibilidades de ser ratificados por un periodo igual.</p>
México	Instituto de Acceso a la Información del Estado de México	18/03/2004	24/07/2008	1 Presidente 4 Comisionados	<p>Los cinco Comisionados son propuestos por el Gobernador del Estado y aprobados por la Legislatura. La designación de uno de estos Comisionados como presidente, recae en la propia Legislatura.</p> <p>Los Comisionados y el Comisionado Presidente desempeñan su cargo por un periodo de cinco años.</p>

Michoacán	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	02/08/2002	16/07/2009	1 Presidente 2 Consejeros	<p>Las comisiones emiten convocatoria pública para elegir a los consejeros del Instituto. La convocatoria determina los mecanismos de selección y evaluación a que se sujetan los aspirantes, garantizando la participación de instituciones y organizaciones académicas, profesionales y ciudadanas legalmente constituidas.</p> <p>Previo dictamen, las comisiones conforman de entre los aspirantes que mejor evaluación hayan obtenido y mediante insaculación, una terna por cada consejero a elegir. Las ternas recibidas por el Pleno del Congreso son debidamente analizadas y votadas por cédula en el formato que para el caso determine la Mesa Directiva.</p> <p>Los Comisionados duran en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección.</p>
Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	11/08/2003	21/05/2009	1 Presidente 2 Consejeros	<p>Los Consejeros son electos por mayoría calificada del Pleno del Congreso. Para ello se expide una convocatoria pública para recibir propuestas. Todos los aspirantes que reúnan los requisitos exigidos por la Ley son entrevistados por la Junta Política y de Gobierno, ante la que acreditarán los requisitos que contenga la convocatoria respectiva.</p> <p>El consejero presidente es elegido cada dos años de entre los mismos consejeros.</p> <p>Los consejeros duran en su encargo cuatro años y pueden ser reelectos hasta por un periodo más.</p>
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública	27/05/2004	29/05/2010	1 Presidente 4 Consejeros	<p>El Consejo del Instituto, está integrado por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; y un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.</p> <p>El Presidente del Consejo y el Secretario Ejecutivo del mismo, lo son el Presidente y el Secretario Ejecutivo del Instituto.</p> <p>El Presidente es designado por el Congreso, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, conforme al procedimiento dispuesto en su Ley Orgánica.</p> <p>Los miembros del consejo duran en su cargo cinco años.</p>
Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	21/02/2003	30/09/2009	1 Presidente 2 Comisionados	<p>Los Comisionados, previa convocatoria pública, son designados por el Congreso del Estado en sesión pública, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. De no alcanzarse dicha votación, se procede a la designación mediante insaculación.</p> <p>Tienen derecho a presentar propuestas los ciudadanos, agrupaciones u organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, debiendo incluir la aceptación por escrito del candidato y su currículum vitae, quien además debe acreditar los requisitos señalados en esta ley.</p> <p>Los Comisionados duran en el cargo un período de cinco años improrrogables.</p>

Oaxaca	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca	08/09/2006	15/03/2008	1 Presidente 2 Comisionados	El Gobernador del Estado propone por ternas a los Comisionados y el Congreso los elige con el voto de la mayoría de los diputados presentes. De la misma forma designa al Comisionado que debe presidir el Instituto. Los Comisionados duran en su encargo seis años, sin posibilidad de reelección
Puebla	Comisión para el Acceso a la Información Pública Estado de Puebla	22/07/2004	18/07/2008	1 Presidente 2 Comisionados	La Gran Comisión del Congreso del Estado emite convocatoria pública con el objeto de allegarse de propuestas ciudadanas para designar a quienes fungirán como Comisionados. Posteriormente presenta al Congreso del Estado una terna por cada uno de los Comisionados Propietarios a nombrarse y sus respectivos suplentes que reúnan los requisitos que exige esta Ley, para que sea el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, la que por mayoría calificada de los diputados presentes elija a quienes ocupan el cargo de Comisionados propietarios y sus respectivos suplentes. Los Comisionados propietarios duran en el ejercicio de su cargo seis años y eligen por mayoría, quién de ellos ocupa el cargo de Presidente para un periodo de dos años.
Querétaro	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro	27/09/2002	30/12/2008	1 Comisionado ejecutivo 3 Comisionados ciudadanos	La elección la organiza y realiza la Legislatura del Estado, quién publica una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, a efecto de recibir las propuestas ciudadanas. La Legislatura determina las bases bajo las cuales se realizar la elección. Los comisionados duran cuatro años en el ejercicio del cargo, no pueden ser reelectos para un periodo inmediato siguiente.
Quintana Roo	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	13/05/2004	30/06/2009	1 Presidente 2 Consejeros vocales	Los consejeros son ddesignados por la Legislatura o la Diputación Permanente, según corresponda, para efecto de que los legisladores, por voto calificado, elijan de entre las propuestas que cumplieron con los requisitos, al Consejero Presidente y los Consejeros Vocales. Los consejeros ocupan el cargo seis años.

San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información de San Luis Potosí	20/03/2003	06/06/2008	1 Presidente 2 Comisionados numerarios	La elección de los comisionados es organizada y realizada por el Congreso del Estado, el cual publica por lo menos treinta días hábiles antes de la elección, una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, para recibir solicitudes y propuestas ciudadanas. La propia Legislatura determina las bases bajo las cuales se realiza la elección, siempre siguiendo el principio de acceso al cargo por oposición. Permanecen en el cargo cuatro años.
Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26/04/2002	20/08/2008	1 Presidente 2 Comisionados	Los comisionados son electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del Estado. Para realizar las propuestas, el Ejecutivo escucha previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales; de ellas envía una lista de aspirantes con el doble del número de comisionados a nombrar, para que de entre ellos se elija a quien o quienes ocupan el cargo. Los comisionados duran en su encargo un período de siete años, sin posibilidad de reelección. El presidente es nombrado por sus pares por un período de dos años, pudiendo ser reelecto en una sola ocasión.
Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	25/02/2005	14/08/2007	1 Presidente 2 Vocales	El Congreso lanza una convocatoria pública para elegir a los tres vocales del Instituto y son designados por una mayoría calificada de dos terceras partes de los votos de los diputados presentes en la correspondiente sesión del Congreso y duran en su encargo seis años pudiendo ser reelectos para un período adicional. Su designación se formula de modo que puedan ser substituidos escalonadamente cada dos años.
Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	10/02/2007	26/12/2007	1 Presidente 2 Consejeros	El Poder Ejecutivo propone a nueve aspirantes a consejeros, agrupados en tres ternas y el Congreso del Estado elige entre ellas a tres consejeros propietarios y a tres consejeros suplentes. Los consejeros duran en su encargo un período de cinco años, pudiendo ser reelectos para un período más.

Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	24/11/2004	04/11/2009	1 Presidente 2 Comisionados	Los comisionados son nombrados por el Gobernador del Estado, con la ratificación por mayoría simple de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado. El Presidente del Instituto es designado entre los comisionados mediante votación secreta, y dura en el encargo tres años, sin poder ser reelecto para el periodo inmediato. Los comisionados duran en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos por una sola vez.
Tlaxcala	Comisión de Transparencia del Estado de Tlaxcala	01/08/2004	17/12/2009	1 Presidente 2 Comisionados	Para la elección de comisionados se lanza una convocatoria aprobada por el Pleno del Poder Legislativo y abierta al público interesado. Para examinar a los aspirantes, el Pleno del Poder Legislativo, designan al sínodo en sesión pública ordinaria. El sínodo está integrado por tres académicos expertos en la materia y ajenos de toda relación laboral al Estado. Los seis mejores resultados son dados a conocer públicamente por el sínodo. Los comisionados duran en su cargo tres años y no pueden ser reelectos.
Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	21/05/2004	27/06/2008	1 Presidente 2 Consejeros	Se lanza una convocatoria de consulta abierta que legitime la selección de los candidatos de entre las propuestas recibidas., al término de la cual el Gobernador remite una terna con el nombre de los candidatos propuestos. Los Consejeros son electos por el pleno del Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, en los términos que dispone la Constitución Política del Estado y la Ley de Transparencia.
Yucatán	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán	15/05/2004	18/08/2008	1 Presidente 2 Consejeros	Los consejeros son nombrados por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre una terna que presenta el Titular del Poder Ejecutivo, para cada nombramiento. En caso de no lograrse esta votación, se realiza la designación respectiva por el método de insaculación. El Presidente del Consejo es nombrado por éste, de entre sus integrantes, por un periodo de un año, pudiendo ser reelecto para otro periodo más. Los consejeros duran cinco años en el cargo.

Zacatecas	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas	28/01/2004	30/08/2008	1 Presidente 2 Comisionados	<p>La Comisión está integrada por tres comisionados, quienes son nombrados por el Gobernador del Estado, con la necesaria ratificación de la mayoría de los diputados presentes.</p> <p>La Comisión es presidida por un comisionado que dura en su encargo un año, renovable por una ocasión y es elegido por los comisionados.</p> <p>Los comisionados duran en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.</p>
-----------	---	------------	------------	--------------------------------	--

Fuente: Legislación federal y de cada una de las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Disponible en los portales web de los órganos garantes (consulta: septiembre de 2010).

huahua, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México y Nayarit. El del estado de Querétaro es el único pleno formado por cuatro integrantes (un comisionado ejecutivo y tres comisionados ciudadanos).

Propuesta y designación de los miembros de los órganos garantes

En la legislación existen tres procedimientos principales para nombrar a los integrantes de los órganos garantes: 1) propuesta integrada mediante una convocatoria pública emitida por el Congreso local y elección por la mayoría de los diputados locales; 2) mediante propuesta que realiza el titular del Poder Ejecutivo y elección o ratificación del Congreso; y 3) mediante propuesta que realizan las fracciones parlamentarias.

En el primer caso encontramos a las entidades de Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

En el segundo grupo se encuentra el órgano garante federal y los de los estados de Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Es importante señalar que en los casos de Durango e Hidalgo el titular del Ejecutivo hace la propuesta al Congreso local respectivo, previa consulta a las instituciones de educación superior y a los colegios de profesionistas. Al tercer grupo pertenecen Baja California Sur y Campeche.

En los cinco estados restantes se llevan a cabo procedimientos especiales que no se clasificaron en las tres categorías señaladas.

En Baja California la Mesa Directiva del Congreso del Estado convoca a la Universidad Autónoma de Baja California, al Consejo Coordinador Empresarial y al Colegio de la Frontera Norte, para designar a tres consejeros propietarios y a sus respectivos suplentes. En Chihuahua se lleva a cabo una convocatoria pública que suscriben los titulares de los tres poderes del Estado, posteriormente, y después de un examen de conocimientos, el pleno de los diputados locales designa a los consejeros.

En Coahuila el Consejo General del Instituto de Transparencia es el responsable de emitir una convocatoria pública y, después de realizar un examen a los aspirantes, con el apoyo de las instituciones de educación superior, presenta una propuesta al pleno de los diputados, quienes designan a los consejeros.

En Guanajuato cada uno de los poderes del estado designa a un consejero, sin que formalmente dicha designación implique subordinación alguna. Y, por último, en Nayarit el Consejo está integrado por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial del Estado, dentro de ellos una mujer; un notario designado por el Colegio de Notarios Públicos; y un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

Es decir, en los casos de Baja California, Guanajuato y Nayarit la designación de los miembros integrantes del órgano garante de transparencia no pasa por la aprobación del Congreso del estado.

Designación de los presidentes

La mayoría de las leyes de acceso a la información pública determinan que la elección del pre-

sidente del órgano garante recae en los propios consejeros o comisionados. Se realiza de esta forma en el caso del órgano federal y en el de los 21 estados siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

En segundo lugar se agrupa a las entidades en donde la designación del presidente del órgano garante la realiza el Congreso local: Campeche, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz.

En dos entidades el titular del Poder Ejecutivo es quien propone al Congreso local la titularidad del presidente del órgano garante: Estado de México y Oaxaca. Por último, en Chiapas los consejeros eligen por orden alfabético a quien ocupa el cargo de consejero general.

Duración del encargo y posibilidad de reelección

La duración del encargo de los miembros de los órganos garantes varía entre tres y siete años, así como también cambia la posibilidad de ser reelectos o no. Dentro de los estados cuyos miembros de los órganos de transparencia duran tres años, están Baja California, Jalisco y Tlaxcala. De éstos, los dos primeros incluyen la posibilidad de reelección por un periodo más; en Tlaxcala no se permite la reelección (véase Cuadro 1).

En el grupo de duración de cuatro años con posibilidad de reelección se encuentran: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Mo-

relos y Zacatecas. En Querétaro no hay reelección, y en Baja California Sur y San Luis Potosí la ley no señala si existe o no la posibilidad de reelección.

Con una duración de cinco años en el cargo se encuentran el Estado de México y Tabasco, con posibilidad de reelección; Nuevo León, sin reelección; y Nayarit y Yucatán, donde la ley no señala si hay o no esa posibilidad.

En Hidalgo, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas el cargo dura seis años y existe la posibilidad de reelección. En Campeche, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz dura seis años, sin reelección; y en Puebla también el cargo es de seis años, pero la ley no señala la posibilidad o no de reelección.

Por último, con una duración de siete años y la posibilidad de reelección se encuentran: Coahuila y Michoacán; sin reelección: el órgano federal, Chihuahua, Colima, Durango y Sinaloa; y en Chiapas la ley no señala si es posible que los integrantes del órgano garante puedan ser reelectos.

Así, un comisionado de Tlaxcala es el que menos tiempo dura (tres años, sin reelección), mientras que un consejero de Coahuila o Michoacán tiene la posibilidad de durar 14 años (siete años con reelección).

Remuneración mensual

Respecto a la remuneración que reciben los consejeros o comisionados pueden agruparse en dos categorías: 1) los que hacen una distinción entre el sueldo del presidente y el resto de los integrantes del consejo, y 2) donde todos los integrantes del consejo perciben la misma remuneración.

Al primer grupo pertenecen 14 estados: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

En el segundo se encuentran el órgano garante federal, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

Entre los consejeros o comisionados mejor pagados se hallan los del órgano federal, con un ingreso mensual neto de \$138,289; los del Distrito Federal, con \$106,518; y los del Estado de México, con \$101,239. Enseguida se anotan el presidente del Consejo de Tamaulipas, con \$88,545,⁵ el presidente del Consejo de Oaxaca, con \$81,777; el presidente del Consejo de Puebla, con \$79,874 y el presidente del Consejo de Chihuahua, con \$76,755,⁶ (véase Cuadro 2).

Entre los consejeros o comisionados con menor remuneración mensual se ubican los de Nuevo León, con un sueldo bruto de \$30,812; los de Tlaxcala, con \$25,525 netos, y los de Guerrero, con un sueldo neto de \$29,902 para su presidente y de \$22,027 para los otros dos consejeros.

En el Cuadro 2 también se puede observar que dentro de los estados agrupados en la categoría de distinción salarial entre el presidente del Consejo y el resto de los integrantes,

⁵ La página web del Instituto de Transparencia de Tamaulipas no aclara si se trata de sueldos brutos o netos.

⁶ La página web del Instituto Chihuahuense para la Transparencia no aclara si se trata de sueldos brutos o netos.

existen sueldos con pequeñas y significativas diferencias. En los casos de Aguascalientes, Chihuahua, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas, la diferencia es de hasta \$5,000. En cambio, en Oaxaca es de poco más de \$15,000; en Jalisco de alrededor de \$18,000; en Puebla de \$27,000 y en Tamaulipas, donde el presidente del Consejo gana casi el doble del resto de sus compañeros consejeros, de \$43,000.

Existen tres casos especiales: en Baja California los consejeros son honoríficos y no reciben salario o compensación; y en Querétaro o Nayarit el único que tiene un sueldo es el presidente; sus compañeros consejeros son honoríficos y sólo reciben algún recurso como viáticos cuando cumplen con alguna función de representación.

Presupuesto de los órganos garantes

En el Cuadro 2 se observa que en la República el total de recursos que se destinó para garantizar el derecho de acceso a la información en el ejercicio 2010 fue casi de mil millones de pesos (sin contar el presupuesto que ejercen las unidades de acceso a la información de los sujetos obligados).⁷

El mayor presupuesto es el del IFAI con \$308 millones para el ejercicio 2010, casi \$6 millones más de lo que se le destinó durante 2009. Enseguida destacan los casos del Distrito Federal, con \$102 millones, y el del Estado de México, con \$63 millones. El del Distrito Federal aumentó su presupuesto en \$10 millo-

⁷ Únicamente se contabiliza el presupuesto de los órganos garantes de las entidades federativas y del órgano garante federal.

Cuadro 2. Presupuesto de los Órganos Garantes y remuneraciones mensuales

Entidad	Población total ¹	Población de 18 años y más ¹	Presupuesto			Presupuesto por habitante mayor de 18 años	Sueldos ³	
			2009 ²	2010 ²	Incremento		Presidente	Consejero, comisionado o vocal
Federal	103,263,388	62,565,052	\$302,781,000	\$308,237,258	1.8%	2.98	\$138,289	
Aguascalientes	1,065,416	624,652	\$9,093,829	\$8,866,627	-2.5%	8.32	Neto \$65,519	Neto 60,059
Baja California ¹	2,844,469	1,667,897	N/D	N/D	N/D	N/D	Honorífico	
Baja California Sur	512,170	313,330	\$2,800,000	\$3,500,000	25.0%	6.83	Bruto \$38,095	Bruto \$38,095
Campeche	754,730	462,169	\$12,985,838	\$13,469,400	3.7%	17.85	Neto \$62,000	Neto \$55,000
Chiapas	4,293,459	2,334,109	\$12,572,000	\$13,004,000	3.4%	3.03	Neto \$52,820	
Chihuahua	3,241,444	1,930,169	\$31,558,865	\$28,300,000	-10.3%	8.73	\$76,755	\$71,755
Coahuila	2,495,200	1,547,379	\$21,750,000	\$26,618,458	22.4%	10.67	Neto \$69,932	

Colima	567,996	351,791	\$1,368,870	\$5,383,657	293.3%	9.48	15.30	Neto	
								\$41,568	
Distrito Federal	8,720,916	5,980,033	\$91,981,945	\$101,981,945	10.9%	11.69	17.05	Neto	
								\$106,518	
Durango	1,509,117	893,392	\$4,240,688	\$4,800,000	13.2%	3.18	5.37	Bruto	
								\$62,186	
Guanajuato	4,893,812	2,871,487	\$17,987,674	\$17,671,946	-1.8%	3.61	6.15	Neto	
								\$44,653	
Guerrero	3,115,202	1,735,390	\$6,406,400	\$6,406,400	0.0%	2.06	3.69	Neto	
								\$29,902	\$22,027
Hidalgo	2,345,514	1,416,629	\$12,732,326	\$12,732,326	0.0%	5.43	8.99	\$38,990	
								Bruto	Bruto
Jalisco	6,752,113	4,074,967	\$15,282,000	\$19,532,300	27.8%	2.89	4.79	\$64,305	\$45,811
Estado de México	14,007,495	8,425,052	\$60,201,638	\$62,601,448	4.0%	4.47	7.43	Neto	
								101,239	
Michoacán	3,966,073	2,339,733	\$6,677,969	6,945,088	4.00%	1.75	2.97	Bruto	
								\$59,000	
Morelos	1,612,899	977,653	\$21,250,000	\$23,000,000	8.2%	14.26	23.53	Neto	
								\$55,566	\$50,356

Nayarit	949,684	580,633	\$3,932,000	\$3,932,000	0.0%	4.14	6.77	Neto	Honorífico
								\$73,990	
Nuevo León	4,199,292	2,711,149	\$25,479,600	\$24,618,000	3.5%	6.07	9.40	Bruto:	
								\$30,812	
Oaxaca	3,506,821	2,030,104	\$27,997,563	\$25,585,500	9.4%	7.98	13.79	Neto:	Neto:
								\$81,177	\$65,888
Puebla	5,383,133	3,136,652	\$11,365,521	\$11,378,883	-0.1%	2.11	3.62	Neto	Neto
								\$79,874	\$52,542
Querétaro ²	1,598,139	943,596	\$10,030,233	\$10,030,233	0.0%	6.28	10.63	Neto	Honorífico
								\$51,478	
Quintana Roo	1,135,309	616,518	\$21,900,000	\$21,900,000	0.0%	19.29	35.52	Neto	
								\$59,521	
San Luis Potosí	2,410,414	1,425,677	\$15,720,392	\$14,654,213	7.3%	6.52	11.03	Neto	Neto
								\$42,533	\$41,894
Sinaloa	2,608,442	1,586,661	\$18,168,607	\$17,086,706	6.3%	6.97	11.45	\$60,000	\$50,000
								\$56,072	\$50,472
Sonora	2,394,861	1,480,118	\$9,062,147	N/D	N/D	3.78	6.12	Neto	
								\$69,064	
Tabasco	1,989,969	1,202,502	46,582,263	\$40,113,476	16.1%	23.41	38.74		
								\$88,545	\$44,745
Tamaulipas	3,024,238	1,893,830	\$9,133,000	\$9,616,000	-5.0%	3.02	4.82		

Tlaxcala	1,068,207	642,688	\$9,090,000	9,362,700	3.0%	8.76	14.57	Neto	
									\$25,525
Veracruz	7,110,214	4,410,865	\$24,834,280	\$25,800,000	3.9%	3.63	5.85	Neto	Neto
								\$55,000	\$50,000
Yucatán	1,818,948	1,141,559	\$11,500,000	\$14,500,000	26.1%	7.97	12.70	Neto	
									\$57,096
Zacatecas	1,367,692	816,668	\$7,791,003	\$8,102,643	4.0%	5.92	9.92	Bruto	Bruto
								\$53,360	\$49,702

Fuentes: ¹ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005, disponible en www.inegi.org.mx (consulta: septiembre de 2010).

² Presupuesto de Egresos 2009 y 2010 de la Federación y de las entidades federativas (consulta: septiembre de 2010).

³ Portales web de los órganos garantes de la federación y de las entidades federativas (consulta: septiembre de 2010).

nes respecto del de 2009 y el del Edomex en \$2 millones.

Entre los estados con menor presupuesto para su órgano garante se encuentran: Durango con \$4.8 millones; Nayarit con 3.9 millones; y Baja California Sur con \$3.5 millones. Como se anotó previamente, un caso especial es el de Baja California, donde el Consejo Ciudadano de Transparencia no ejerce recursos.

En general, el presupuesto asignado a los órganos garantes de transparencia y acceso a la información tuvo para este 2010 un incremento en su presupuesto de 6.5% respecto del año anterior.

Los mayores incrementos porcentuales en el presupuesto de 2010 se dieron en Colima, con 293%, donde pasó de \$1.3 millones a \$5.3 millones; en Jalisco, con un incremento de 28%, pasó de \$15.2 millones a \$19.5 millones; en Yucatán, con un incremento de 26%, al elevarse de \$11.5 millones a \$14.5 millones; y en Baja California Sur, con 25%, pasó de \$2.8 millones a \$3.5 millones.

En algunas entidades también hubo disminuciones presupuestales: en Chihuahua decreció 10.3% al pasar de \$31.5 millones a \$28.3 millones; Tamaulipas decreció 5% al pasar de \$9.6 millones a \$9 millones.

Por otro lado, una exploración del presupuesto asignado y de la población total por entidad federativa permite hacer una comparación entre el presupuesto por habitante o el presupuesto por habitante mayor de 18 años. En el Cuadro 2 se observa que a nivel federal se destinan 2.98 pesos por habitante o 4.93 por habitante mayor de 18 años. Las entidades que mayor presupuesto por habitante destinan son: Tabasco con \$23.41 por habitante; Quintana

Roo, con \$19.29; y Campeche, con \$17.85. Las que destinan menos recursos por habitante son: Puebla con \$2.11 y Michoacán, con \$1.75.

Si comparamos el presupuesto por habitante de 18 años (o mayor) tenemos que el órgano garante federal destina \$4.93, Tabasco, \$38.; Quintana Roo, \$35.52; y Campeche, 29.14. En cuanto a los que destinan menos recursos, Puebla gasta \$3.62 por habitante de 18 años o más y Michoacán \$2.97.

Comentarios finales

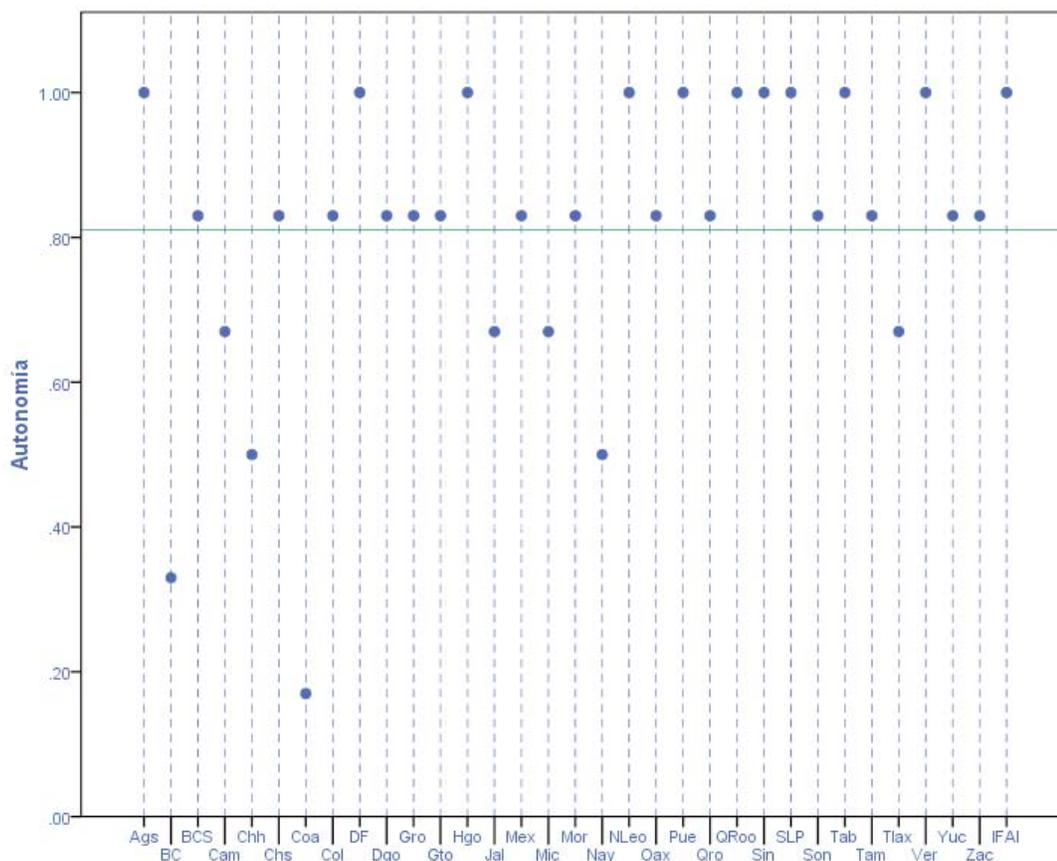
Una rápida exploración a las leyes de transparencia en México y a los órganos garantes en las entidades federativas permite observar una heterogeneidad en las variables analizadas.

Aunque es pertinente recordar que cada una de las entidades es autónoma en sus propias determinaciones, el análisis muestra que existe variabilidad en el nombre que reciben los órganos garantes, en su conformación, en la forma en que son designados, en el periodo que dura su encargo, en si a los miembros de su consejo se les permite ser reelegidos, en el sueldo que perciben, y en el presupuesto que ejercen.

Por otro lado, un estudio realizado recientemente por el CIDE muestra el grado de autonomía institucional de los órganos garantes en México, medida como la existencia de independencia entre éstos y los sujetos obligados sobre los cuales tienen autoridad. El estudio muestra que los órganos garantes que tienen una completa autonomía son: Aguascalientes, Distrito Federal, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí,

Tabasco, Veracruz y el órgano federal. Los son: Chihuahua, Nayarit, Baja California y Coahuila (véase Cuadro 3).⁸

Cuadro 3. Autonomía de los órganos garantes



Fuente: Tomado de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Métrica de la transparencia 2010*, “Presentación de resultados preliminares”, México, septiembre de 2010, p. 129, disponible en <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica> (consulta: 14 de septiembre de 2010).

⁸ Los factores de análisis utilizados por el CIDE fueron: mecanismo de nombramiento de titulares, criterios establecidos para remoción de titulares, periodo establecido de mandato, garantía formal de autonomía operativa, de gestión y presupuestal, probabilidad de incidencia en el comportamiento de los sujetos obligados. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, *Métrica de la transparencia 2010*, “Presentación de resultados preliminares”, México, septiembre de 2010, pp. 128-129, disponible en <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica> (consulta: 14 de septiembre de 2010).

La transparencia y el acceso a la información pública en el Poder Legislativo federal y en los congresos locales

Roberto Ocampo Hurtado*
Gustavo Meixueiro Nájera**

En este artículo se analiza brevemente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos de las entidades federativas. Se presentan los elementos de información que integran las funciones administrativa y legislativa que las instituciones ponen a disposición de los ciudadanos. En el documento se puede observar que el Congreso federal ha avanzado en el cumplimiento de elementos referentes a la labor legislativa, situación que, desafortunadamente, no ocurre para el caso de los congresos locales.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Líneas de investigación: reforma del Estado, seguridad nacional, narcotráfico, transparencia. Correo electrónico: roberto.ocampo@congreso.gob.mx.

** Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

Antecedentes

El derecho a la información fue una meta que por siglos los hombres anhelaron y que, al ser alcanzada, llevó a la búsqueda de nuevas demandas sociales, como exigir a los gobernantes e instituciones informes sobre sus actividades, lo cual generó el surgimiento de conceptos como el de *transparencia*, *acceso a la información pública* y *rendición de cuentas*.

Hoy en día, dichos conceptos son —acordes con la ley de cada nación— prácticas políticas que instituciones y funcionarios públicos están obligados a respetar y coadyuvar a su consolidación. En México, los poderes instituidos, como el Poder Legislativo, se ocupan cada vez con mayor eficacia de perfeccionar sus mecanismos de transparencia y acceso a la información pública en beneficio de los ciudadanos.

La transparencia gubernamental y el acceso a la información pública han tenido, como acción política, un lento desarrollo, pese a que desde los primeros ordenamientos jurídicos

del país el derecho a la información ya era, al menos en el texto, considerado como tal.

Hacia 1977 se introdujo en la Constitución el derecho a la información; sin embargo, no fue sino hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el 11 de junio de 2002, cuando se reglamentó dicho derecho.

El primer título de la ley hace referencia al concepto de los “sujetos obligados”, entre los que se encuentra el Poder Legislativo federal, integrado por las cámaras de Diputados y de Senadores. Al respecto, en las próximas líneas se analiza el estado que guarda la transparencia y el acceso a la información pública al interior del Congreso.

El Poder Legislativo federal, la transparencia y el acceso a la información

La Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados tiene como objetivo garantizar el acceso a la información que se genere al interior de la institución, y dentro de sus funciones se establecen, entre otras, dar curso a las solicitudes de información (Cuadro 1).

En el portal electrónico de la Cámara de Diputados, en el apartado “Transparencia”, se puede tener acceso a la estructura de la institución, facultades, directorio, remuneraciones, metas y objetivos, auditorías, órganos de gobierno y presupuesto, así como a los informes de transparencia que la Cámara se ve obligada a presentar desde 2003. Como se muestra en la Gráfica 1, en el informe correspondiente al

primer semestre de 2010, la institución señala que se presentaron 1,245 solicitudes de información.

Ahora bien, respecto del Senado, éste cuenta también en su página electrónica con un apartado correspondiente a la transparencia, en el que se puede consultar la estructura orgánica del Senado, su marco normativo, funciones de la Comisión Permanente, directorio de servidores públicos, remuneración y sistema de compensación.

Al igual que la página electrónica de la Cámara de Diputados, en la del Senado se presenta el histórico de informes sobre transparencia, en los cuales, por ejemplo, es posible conocer el número de solicitudes de información recibidas. En el periodo de abril a julio del presente año, la Unidad de Acceso a la Información del Senado recibió 170 solicitudes, de las cuales 42% fueron resueltas por el área de Servicios Parlamentarios y 7% por la de Servicios Administrativos (véase Gráfica 2).

Ahora bien, referente al contenido que presentan las páginas electrónicas de las cámaras de Diputados y Senadores, se observa que, en términos generales, éstas cumplen con las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Cuadro 2).

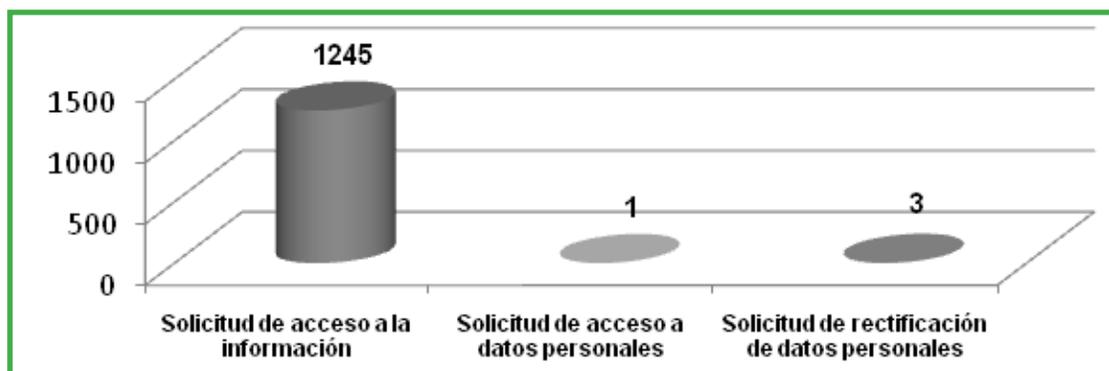
Pese a lo observado en el Cuadro 2, algunas voces señalan que el avance en materia de transparencia y acceso a la información pública en el Poder Legislativo aún se encuentra distante del esperado. Analistas como María Amparo Casar, Ignacio Marván Laborde o Benito Nacif Hernández, han mencionado que si bien el Congreso federal ofrece en sus páginas electrónicas datos relativos a la transparencia

Cuadro 1. Unidad de Enlace de Acceso a la Información-Cámara de Diputados

Objetivo					
Garantizar a toda persona, el acceso a la información que genera y posee la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido por la normatividad en la materia.					
Funciones					
Establece el vínculo con los órganos obligados a presentar la información institucional.	Da curso a las solicitudes de trámites en los plazos y bajo la información institucional.	Informa del resultado de los recursos de revisión interpuestos y las versiones públicas de las resoluciones emitidas.	Informa de los amparos que existan en contra de las resoluciones de la Cámara en materia de acceso a la información.	Informa de las estadísticas sobre las solicitudes de información, que deben contener el tipo de respuesta y el tema de las solicitudes.	Informa del resultado en materia de los programas implantados para la protección de datos personales y organización de archivos, y mantiene actualizada la información que se refiere al artículo cuarenta y seis y establece en forma visible la fecha de su actualización.

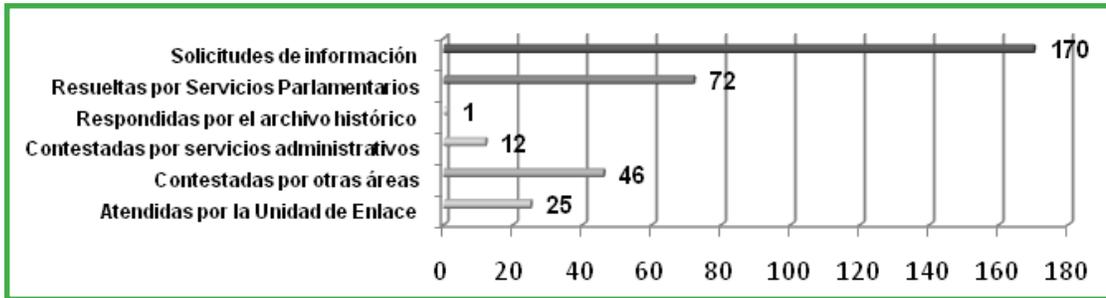
Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, www.diputados.gob.mx (consulta: 27 de agosto de 2010).

Gráfica 1. Solicitudes recibidas por la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de 2010 (enero-junio)



Fuente: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Unidad de Enlace de Acceso a la Información, Primer Informe Semestral 2010 (enero-junio). Solicitudes presentadas, p. 1. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/001_unidad_de_enlace/05_informes_de_transparencia (consulta: 30 de agosto de 2010).

Gráfica 2. Informe de gestión de solicitudes de información-Cámara de Senadores
(correspondiente a los meses de abril, mayo, junio y julio de 2010)



Fuente: Elaboración propia con información de la página electrónica del Senado de la República, Informe de Gestión de Solicitudes de Información abril, mayo, junio y julio de 2010. Disponible en <http://transparencia.senado.gob.mx/> (consulta: 30 de agosto de 2010).

Cuadro 2. Disposiciones con las que cumplen las páginas electrónicas del Poder Legislativo federal, acordes con el artículo 7 de la LFTAIPG (se citan aquellas que tienen que ver con la función administrativa)

<p>Artículo 7.</p> <p>Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:</p>	<p>I. Su estructura orgánica;</p> <p>II. Las facultades de cada unidad administrativa;</p> <p>III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;</p> <p>V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;</p> <p>VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.</p> <p>VII. Los servicios que ofrecen.</p> <p>XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;</p> <p>XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.</p>	<p>Disposiciones con las que sí cumple la Cámara de Diputados:</p> <p>I, II, III, V, VI, VII, XIV, XV</p>	<p>Disposiciones con las que sí cumple la Cámara de Senadores:</p> <p>I, II, III, V, VI, VII, XIV, XV</p>
--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las páginas electrónicas de las cámaras de Diputados y Senadores (consulta: 31 de agosto de 2010).

y el acceso a la información pública, éstas no presentan, por ejemplo, los gastos que ambas cámaras ejercen con dinero público.

Al respecto, Nacif Hernández afirma, acorde con la LFTAIPG, que los sujetos obligados (entre éstos el Congreso federal) deben presentar en sus páginas electrónicas no sólo información relativa a su función administrativa, sino información que contenga datos financieros, así como la concerniente a la labor legislativa.

Entre dichos aspectos, como se describe en el Cuadro 3, se encuentran la información presupuestal, la *Gaceta Parlamentaria*, el orden del día de las sesiones, el *Diario de los Debates*, las iniciativas presentadas por los legisladores y el estado en el proceso legislativo en que se encuentran, entre otros.

Es importante mencionar que la información financiera y la relativa a la labor legislativa resultan fundamentales para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, ya que, según el criterio de los especialistas anteriormente citados, es indispensable que la ciudadanía conozca el funcionamiento interno de los órganos legislativos, pero, sobre todo, la labor que desempeñan las personas que, gracias a su voto, los representan en las cámaras.

Sobre la información relativa a la labor legislativa, las páginas electrónicas de las cámaras de Diputados y de Senadores presentan los elementos que se muestran en el Cuadro 4.

Como se puede observar, el Congreso federal ha avanzado en el cumplimiento de elementos referentes a la labor legislativa, situación que no ocurre para el caso de los congresos locales, como se analiza a continuación.

La transparencia y el acceso a la información pública en los congresos de los estados

La Cámara de Diputados aprobó, el 20 de diciembre del 2005, un punto de acuerdo en donde se exhortaba a las legislaturas de los estados a implementar normas en materia de transparencia. A la fecha, todas las entidades del país cuentan con un marco jurídico en la materia.¹

Pese a ello, en diversas entidades del país aún persiste la opacidad tanto en la administración pública estatal como en sus respectivos congresos. Cabe señalar que todas las leyes de transparencia de los estados contemplan la figura de los sujetos obligados, entre los cuales se encuentra su Poder Legislativo local.

Así, al igual que el Congreso federal, los congresos locales deben publicar en sus páginas electrónicas información sobre transparencia, que, como se apuntó anteriormente, los especialistas señalan que debe referirse no sólo a la función administrativa, sino también a información financiera y la relativa a la labor legislativa.

Al realizar una revisión de los portales electrónicos de los congresos locales en lo que corresponde a los elementos relativos a la función administrativa, encontramos que sólo siete presentan información completa: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México y Michoacán. No presentan un informe de sus unidades de acceso a la información 21 congresos locales

¹ En el artículo “Transparencia en los órganos garantes” se pueden observar las fechas en que cada una de las entidades federativas publicó su ley de transparencia.

Cuadro 3. Información pública de los congresos federales y locales

<i>Información financiera</i>	
1)	Información presupuestal general referida al diseño, ejecución, montos asignados e informes semestrales del ejercicio financiero.
2)	Asignación de bienes materiales.
3)	Recursos financieros.
<i>Información de la labor legislativa</i>	
1)	Orden del día.
2)	Gaceta Parlamentaria.
3)	Diario de Debates.
4)	Iniciativas y dictámenes y el estado en que se encuentran.
5)	Asistencia a sesiones del pleno.
6)	Votaciones nominales,
7)	Informes de viajes oficiales.

Fuente: Elaboración propia con información de: Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz y Jorge Egren Moreno, Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México, en www.ctainl.org.mx/revista_3/.../InformedeTransparenciaEntFedeMexico.pdf (consulta: 10 de septiembre de 2010).

Cuadro 4. Elementos relativos a la labor legislativa, mismos que deben mostrarse en las páginas del Congreso federal

<i>Labor Legislativa</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Orden del día.	✓	✓
2) Gaceta Parlamentaria.	✓	✓
3) Diario de Debates.	✓	✓
4) Iniciativas y dictámenes y el estado en que se encuentran.	✓	✓ (actualizado al mes de agosto de 2010).
5) Asistencia a sesiones del pleno.	✓	✓
6) Votaciones nominales.	✓ (actualizado al mes de abril de 2010)	✓
7) Informes de viajes oficiales.	✓	× (en la fecha en que fue consultada la página no fue posible tener acceso a este apartado).

Fuente: Elaboración propia con información de Benito Nacif Hernández, Diego Ernesto Díaz y Jorge Egren Moreno, Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México, en www.ctainl.org.mx/revista_3/.../InformedeTransparenciaEntFedeMexico.pdf (consulta: 10 de septiembre de 2010).

y 17 no informan sobre las facultades de sus unidades administrativas. Tampoco presentan información de los objetivos o metas de sus unidades administrativas 17; de los servicios que prestan sus unidades administrativas 16. En tres congresos no se muestra su estructura orgánica administrativa y un Congreso no presenta información sobre su marco normativo (Cuadro 5).

Los congresos locales de Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán no presentan cuatro de los elementos analizados relativos a la función administrativa: informe de sus unidades de acceso a la información, facultades, objetivos y servicios de sus unidades administrativas.

Los congresos de Baja California Sur, Oaxaca y Zacatecas no presentan cinco de los ocho elementos analizados, los mismos descritos en el párrafo anterior más el relativo a su estructura orgánica administrativa (Cuadro 5).

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, si bien es importante que los congresos proporcionen información relacionada con su función administrativa, igual importancia tiene que presenten información relativa a su función legislativa. Aquí podemos distinguir entre dos conjuntos de información: la que tiene que ver con el Congreso en su conjunto y la concerniente a cada uno de los legisladores en lo individual.

Para la ciudadanía es importante conocer qué se discute y qué legislación se aprueba o rechaza por el Congreso local, pero también lo es conocer las propuestas que hace su representante, si asiste o no a las sesiones, el sentido de su voto en las discusiones, y los viajes que realiza en representación del órgano legislativo

o para conocer cómo se legisla sobre un tema o problema social en otras partes.

De esta manera, para los congresos locales se analizaron los siete elementos tocantes a la función legislativa descritos en el Cuadro 3. Cabe mencionar que en el orden del día es posible observar lo que está previsto discutir en la sesión del Congreso; en la *Gaceta Parlamentaria*, las iniciativas o propuestas legislativas presentadas; en el *Diario de los Debates*, lo que se discutió en las sesiones, los debates y lo que dijo en tribuna cada uno de los legisladores; en las iniciativas, el estado en el proceso legislativo en que se encuentran; en la asistencia al pleno se puede observar quiénes de los legisladores asistieron o no a las sesiones; en las votaciones nominales, el sentido del voto de cada uno de los legisladores; y en los viajes oficiales, a dónde viajaron los diputados y el propósito de su viaje.²

La Asamblea del Distrito Federal y los congresos del Estado de México, Nuevo León y Tamaulipas presentan información completa. La mayoría de los congresos presenta información en su portal electrónico sobre las iniciativas presentadas y su diario de los debates. Sólo los congresos de Guerrero, Quintana Roo y Zacatecas no presentan el primero, y los congresos de Durango, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, el segundo (Cuadro 6).

Siete congresos no proporcionan información sobre la asistencia al pleno: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas; y 15 congresos no informan sobre el sentido de las

² La información descrita es lo deseable. En la revisión realizada, aunque algunos de los congresos locales presentan información de cada uno de estos elementos, no todos lo hacen con la misma amplitud.

Cuadro 5. Elementos relativos a la función administrativa, congresos locales

<i>Entidad federativa</i>	<i>Estructura orgánica</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Informe de los sujetos obligados</i>	<i>Facultades de las Unidades Administrativas</i>	<i>Objetivos o metas de las Unidades Administrativas</i>	<i>Servicios de las Unidades Administrativas</i>	<i>Directorio de servidores públicos</i>	<i>Domicilio de la Unidad de Enlace</i>
Aguascalientes	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Baja California	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Baja California Sur	×	✓	×	×	×	×	✓	✓
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coahuila	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edo. de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Guerrero	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Hidalgo	En la fecha en que fue consultada, no se pudo tener acceso a ella.							
Jalisco	✓	✓	✓	×	×	×	✓	✓
Michoacán de Ocampo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Nayarit	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Nuevo León	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓

Oaxaca	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓
Puebla	✓	✓	×	×	×	×	×	×	✓	✓	✓
Querétaro	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Quintana Roo	✓	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓
San Luis Potosí	✓	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓
Sonora	✓	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓
Tabasco	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	×	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓
Veracruz	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	×	✓	✓
Yucatán	✓	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓
Zacatecas	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal (consulta: 20 y 21 de septiembre de 2010).

Cuadro 6. Elementos relativos a la labor legislativa, congresos locales

<i>Entidad federativa</i>	<i>Orden del día</i>	<i>Gaceta Parlamentaria</i>	<i>Diario de Debates</i>	<i>Iniciativas y dictámenes y el estado en que se encuentran</i>	<i>Asistencia a sesiones del pleno</i>	<i>Votaciones nominales</i>	<i>Información de viajes oficiales</i>
Aguascalientes	✓	×	✓	✓	×	×	×
Baja California	×	×	✓	✓	✓	×	×
Baja California Sur	✓	×	✓	✓	×	×	×
Campeche	×	×	✓	✓	×	×	×
Chiapas	×	×	✓	✓	✓	×	×
Chihuahua	×	×	✓	✓	✓	×	×
Coahuila	×	✓	✓	✓	✓	✓	×
Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Durango	×	×	×	✓	✓	✓	×
Edo de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	×	×	✓	✓	✓	✓	×
Guerrero	✓	×	✓	×	✓	×	×
Hidalgo	En la fecha en que fue consultada, no se pudo tener acceso a ella.						
Jalisco	×	×	✓	✓	✓	×	×
Michoacán de Ocampo	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
							No se cuenta con información, dado que no se han realizado viajes oficiales.

votaciones de los legisladores: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

De los elementos relativos a la función legislativa analizados, los que menos se presentan son: los viajes oficiales realizados, la gaceta parlamentaria y el orden del día de las sesiones. Respecto del primero de ellos, aparte de los congresos que presentan información completa, los únicos congresos que presentan información son los de Michoacán y Zacatecas.

De igual forma, aparte de los congresos que presentan información completa, Coahuila, Colima, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco cuentan con gaceta parlamentaria; y Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco con orden del día.

En el Cuadro 6 se puede observar que los congresos de los estados de Campeche y Zacatecas sólo presentan dos de los siete elementos analizados. El primero cuanta con diario de los debates e información sobre las iniciativas presentadas y, el segundo, sobre la votación nominal y los viajes realizados.

Sin embargo, en el mismo Cuadro 9 se aprecia que los congresos locales más opacos en información tocante a la función legislativa son Quintana Roo y Yucatán. El primero sólo cuenta con diario de los debates, y el segundo con iniciativas presentadas.

Comentarios finales

Las cámaras del Congreso de la Unión forman parte de los sujetos obligados por parte de la

LFTAIP y, por tanto, ambos órganos legislativos cuentan con una unidad de enlace de acceso a la información, a través de la cual los ciudadanos pueden solicitar información y datos que se generen al interior de estas instituciones. Los reportes de solicitudes realizadas por la ciudadanía permiten observar el interés de las personas en la actividad pública de sus representantes.

Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República informan, a través de sus portales electrónicos, de su actividad administrativa³ y de su actividad legislativa. A excepción del Senado de la República, respecto de la información relativa a los viajes oficiales, ambas cámaras proporcionan los elementos de información analizados.

Es importante aclarar que este análisis es únicamente de las cámaras como instituciones, y no se hace una revisión de la transparencia y la información que reportan o emiten las fracciones parlamentarias que las integran.⁴

Por lo que hace a los congresos locales, se observa una gran disparidad entre la información que, a través de sus páginas web, ponen a disposición de los ciudadanos. En general, se observa un mayor avance en cuanto a los elementos de la función administrativa, mas no así de los de la función legislativa.

Aunque las leyes de transparencia, federal y locales, no mencionan las obligaciones de transparencia de los congresos respecto de su

³ Si se realiza una comparación entre la información administrativa que reportan las Cámaras y las dependencias del Ejecutivo se puede observar que la amplitud con que éstas últimas presentan su información es mucho mayor.

⁴ Entendiendo a las fracciones parlamentarias como organizaciones al interior de las cámaras que ejercen recursos públicos.

función legislativa, esta dimensión, como explican algunos especialistas, forma parte integral del proceso de transparencia, pero, sobre todo, del de rendición de cuentas de nuestros representantes populares. Por ello resulta trascendente que congresos y legisladores proporcionen información completa y actualizada de sus actividades.

Transparencia en el Poder Judicial federal

Francisco J. Sales Heredia*

Después de garantizar la libertad de expresión de las ideas durante 120 años, el artículo 6° constitucional fue reformado en 1977. En la exposición de motivos dirigida al Constituyente Permanente se argumenta que para lograr una adecuada manifestación de las ideas, se debe garantizar la información gubernamental con la finalidad de mejorar la conciencia ciudadana y por consiguiente la sociedad. Treinta y tres años después, como resultado de dicha reforma en el caso del Poder Judicial federal, existe una estructura institucional que ofrece información de calidad al ciudadano, con áreas de posibles mejoras.

Introducción

En las reformas hechas al artículo 6° constitucional por el Constituyente Permanente

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

puede apreciarse un cambio de perspectiva en la concepción del derecho a la manifestación de las ideas. Desde la Constitución de 1857 hasta 1977 el derecho era considerado en términos negativos, pues garantizaba la no intervención de los órganos gubernamentales salvo en aquellos casos en que se menoscabaran los derechos de terceros; en este sentido era un derecho liberal clásico. A partir de la reforma de 1977, cuando se añade que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, el derecho se vuelve positivo, al obligar al Estado a construir las herramientas administrativas necesarias que permitan al ciudadano obtener mayor información sobre el trabajo gubernamental y ejercer así, con mayor contenido, el derecho a manifestar sus ideas. Otras dos reformas en 2007 han aclarado el alcance de este derecho: en la primera se señalan los niveles mínimos de información a los que se obliga a todas las instituciones del Estado, y la segunda otorga el derecho constitucional de réplica.

Con tales antecedentes es prudente preguntarse porqué se realizó una modificación al artículo 6° constitucional después de 120 años. En octubre de 1977 la Presidencia de la

República envió al Congreso una iniciativa de reforma política que involucraba la reforma de 17 artículos constitucionales; el 6 de diciembre del mismo año fueron publicadas dichas reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, sin modificaciones. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del artículo 6° se propone que la nueva garantía

[...] será básic[a] para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.¹

La reforma política de 1977 es conocida por el inicio de la transformación del equilibrio entre partidos y la introducción de los diputados plurinominales. Dicha reforma fue la de más grande aliento de su tiempo. En la exposición de motivos puede apreciarse que el Constituyente Permanente estuvo de acuerdo con que el Estado tendría que intervenir para promover y conducir el desarrollo democrático del país. El porqué de la reforma se aclara cuando se pone en evidencia la magnitud de la reforma: en un solo acto se transformó el sistema político mexicano. La idea liberal clásica de que este desarrollo sería producto del ejercicio de las preferencias individuales se había probado como incorrecta.

La reforma política pretendía el desarrollo de los partidos políticos como entidades de interés público con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática. Dicha promoción podía entenderse entonces como un derecho social que permitiría a los

¹ *Gaceta Parlamentaria*, año II, t. II, núm. 14, 6 de octubre, Cámara de Diputados, 1977.

partidos mejorar el debate. El Poder Judicial federal sentó jurisprudencia en torno a este artículo al considerar que se trata de un derecho social e individual y en su última interpretación afirmó que las autoridades deben proporcionar información verdadera “...so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales”.²

En el mismo sentido de la motivación original del Constituyente Permanente, el Congreso legisló la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, con lo que obliga a las dependencias federales, bajo el criterio de máxima publicidad, a hacer accesible la información en manos de los sujetos obligados. Una posterior reforma constitucional exige a los estados y municipios dar información.

Poder Judicial federal

Entre las exigencias que la ley impone a los sujetos obligados se asigna al Poder Judicial federal publicar las sentencias que causaron ejecutoria, con lo cual se defiende, a petición, la identidad de las partes. El artículo del reglamento del Poder Judicial federal que lo obliga a publicar las sentencias, por ejemplo, salvaguarda el proceso, pero publica el estatus de éste si la materia así lo permite. De igual modo, en el reglamento del Poder Judicial federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia se obliga a que los comités de transparencia de las áreas del Poder Judicial Federal —Suprema Corte de Justicia, Consejo

² Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral Federal—, rindan un informe anual.

El reglamento de transparencia de la Corte y la Judicatura establece en su título cuarto, capítulo primero, la estructura administrativa para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia. En primera instancia se crean las comisiones de transparencia integradas por los ministros de la Corte del Comité de Gobierno y Administración. Las comisiones nombrarán a los comités encargados de la parte ejecutiva de la aplicación de la ley, y finalmente las unidades de enlace se encargan del procedimiento operativo de atención ciudadana con personal capacitado.

Reporte 2009

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada del control constitucional, reporta una cantidad inusitada de solicitudes de información, explicadas en parte, según su propio informe, por el número de unidades de enlace. En la Gráfica 1 se reportan dos tipos de procedimientos: el sumario consiste en entregar la información de inmediato, y el ordinario sigue un proceso de búsqueda. Como puede apreciarse, más de 98% de las solicitudes de información a la Corte fueron resueltas de esta manera.

El Consejo de la Judicatura en su informe 2009 reporta un creciente número de solicitudes de información y resalta la baja inconformidad con las respuestas otorgadas. En el año del informe se hicieron 8,270 solicitudes de información. Por su parte, el Tribunal Federal Electoral—encargado de resolver como última instancia los conflictos electorales— reportó 748 solicitudes de información en el mismo año.

Evaluación de la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó para el Instituto Federal de Acceso a la Información un estudio en materia de transparencia con el propósito de evaluar a los otros sujetos obligados en la ley federal, conocidos como OSOS. El CIDE consideró cuatro indicadores y evaluó el desempeño de los OSOS en cada uno.

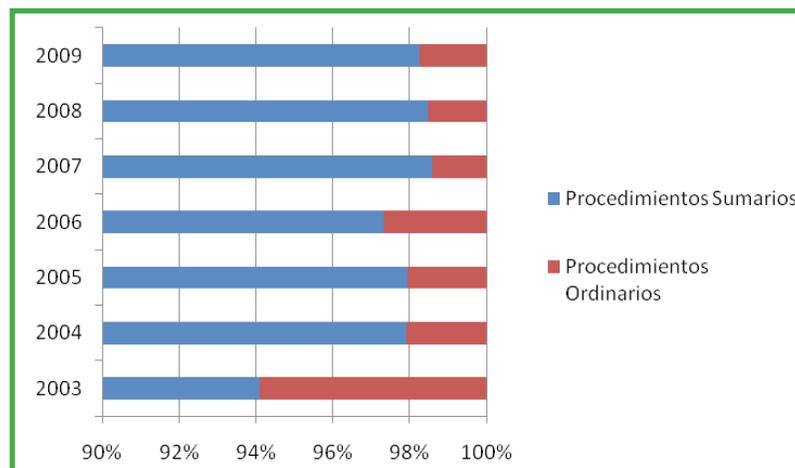
1. Indicador de páginas de Internet (OT).
2. Indicador de calidad normativa (NOR).
3. Indicador de usuario simulado (US).
4. Indicador de calidad institucional (CI).

El indicador de páginas de Internet mide, por medio de 68 variables, el cumplimiento cualitativo de cada institución del artículo séptimo de la ley, en el que se enlistan las obligaciones de información institucional; el indicador de calidad normativa mide, por medio de 27 variables, el desarrollo regulatorio de cada institución; el indicador de usuario simulado utiliza 20 variables para verificar la calidad del proceso de solicitud y entrega de información; finalmente, el indicador de calidad institucional mide la organización del sistema.

Los resultados presentados por el CIDE se resumen en la Tabla 1.

Como puede apreciarse, los tribunales jurisdiccionales, con la excepción del rubro de usuarios simulados, se encuentran por arriba del resto de los OSOS. Esto puede explicarse gracias a la tradicional organización jerárquica y meritocrática del Poder Judicial Federal. No

Gráfica 1. Solicitudes de información, Suprema Corte de Justicia de la Nación



Fuente: Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2009. Disponible en www.scjn.gob.mx (consulta: 8 de septiembre de 2010).

Tabla 1. Valores promedio por sector 2006

	<i>OT</i>	<i>NOR</i>	<i>US</i>	<i>CI</i>
Órganos con objeto específico	0.59	0.74	0.69	0.57
Órganos legislativos	0.31	0.57	0.64	0.4
Tribunales administrativos	0.37	0.46	0.4	0.49
Tribunales jurisdiccionales	0.66	0.75	0.67	0.78
Universidades	0.43	0.59	0.56	0.41

Fuente: CIDE, estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2006.

obstante, esta tradición administrativa muestra cierto rezago en la atención al ciudadano.

En un análisis específico de los órganos que conforman al Poder Judicial Federal, puede apreciarse el cumplimiento homogéneo de la ley, aunque con diferencias claras que muestran especificidad institucional. La Corte muestra un mejor desempeño administrativo, pero una menor atención a los ciudadanos. En su conjunto, el CIDE califica al Poder Judicial Federal como el de mejor desempeño entre los OSOS.

El mismo CIDE realizó un estudio más, en el que presentó los resultados preliminares el 9 de septiembre de este año, titulado *Métrica de la Transparencia*, donde se “da cuenta del estado que guarda la transparencia y el acceso a la información en todo el país”. En dicho estudio se propone un análisis de todos los sujetos obligados en el país comparándolos con base en los mismos rubros de análisis del estudio previo.

Al comparar al Poder Judicial federal con el resto de los sujetos obligados y no sólo con los OSOS, el reporte preliminar ofrece en dos

Tabla 2. Indicadores de los tribunales jurisdiccionales

	<i>Tribunales jurisdiccionales</i>			
	<i>OT</i>	<i>NOR</i>	<i>US</i>	<i>CI</i>
SCJN	0.74	0.83	0.64	0.81
TEPJF	0.59	0.64	0.86	0.68
CJF	0.66	0.78	0.52	0.86

Fuente: CIDE, estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2006.

rubros un resultado numérico de la evaluación de las variables consideradas para todos los sujetos obligados.

Al considerar el indicador de páginas de Internet o dimensión de portales, el CIDE considera que el portal es realmente el proxy de la política de transparencia. Podría decirse que ante el portal de transparencia de cada institución, el ciudadano se siente con derecho o se enfrenta a la burocracia. En este rubro el promedio nacional de todos los sujetos obligados fue de 0.8556. En el caso de los poderes judiciales del país el promedio fue de 0.7656 y el resultado del Poder Judicial federal fue de 0.97. Es decir, el portal de la Corte es considerado como uno de los mejores.

En el caso del rubro de usuario simulado, donde se mide la eficiencia y calidad de la respuesta dada a los ciudadanos, el promedio nacional fue de 0.85 y el de los poderes judiciales de 0.69. El Poder Judicial federal obtuvo un promedio de 0.75. Es importante resaltar que en los cuatro años, entre los dos estudios del CIDE, la Corte mejoró su resultado pero aún está lejos del promedio nacional y particularmente 13 poderes judiciales estatales tienen un resultado de 0.97.

Conclusiones

La reforma constitucional del artículo 6° muestra la historia de la reforma política mexicana. En 1977, en la gran reforma constitucional tendiente a cimentar la democracia, el 6° constitucional parecía no encajar en la estructura de reformas a la Cámara de Diputados y a los partidos políticos; sin embargo, la garantía del Estado a la información se ha convertido en un medio de control ciudadano a las instituciones gubernamentales. Se han creado nuevas instituciones, una nueva estructura administrativa y sobre todo una nueva cultura política y ciudadana en torno a la transparencia. El caso del Poder Judicial federal es paradigmático, a pesar de que la información era obligada en los avisos judiciales, la estructura de transparencia y el uso que le han dado los ciudadanos muestra el interés común de informar y estar informado. Los retos de la nueva construcción institucional residen en la habilidad del Estado para cimentar, mantener y ampliar las nuevas instituciones, para evitar su deterioro. Este parece ser ya el caso de la transparencia en México: en sólo ocho años las instituciones son ya maduras.

Las políticas de transparencia en los otros sujetos obligados

Alejandro Navarro Arredondo*

Este documento tiene como objetivo examinar las acciones en materia de transparencia que llevan a cabo algunas instituciones que forman parte de los otros sujetos obligados. El análisis se concentra en dos de ellas, una del ámbito educativo y un órgano con objetivo específico: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y el Instituto Federal Electoral (IFE).

Introducción

Dentro del conglomerado de organismos gubernamentales obligados a rendir cuentas a los ciudadanos en nuestro país, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) considera dos

subconjuntos: 1) todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal y; 2) las instituciones pertenecientes a los poderes Legislativo y Judicial federales, así como a los Órganos Constitucionales Autónomos. Este segundo subconjunto agrupa a los otros sujetos obligados.¹ En su artículo 61, la LFTAIPG establece los lineamientos relacionados con transparencia y acceso a la información que deben seguir estas instituciones. En particular, señala que establecerán mediante reglamentos o acuerdos de ca-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y pobreza. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

¹ Otros sujetos obligados son los órganos incluidos en el ámbito público federal distintos del Poder Ejecutivo de la Unión y conforman 16 instituciones públicas: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunales Agrarios, y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

rácter general, los órganos, criterios y procedimientos para otorgar a los ciudadanos el acceso a la información. Además, están obligados a elaborar anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, del cual deberán remitir una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). En virtud de lo anterior, este documento tiene como objetivo examinar las acciones en materia de transparencia que llevan a cabo algunas instituciones que forman parte de los otros sujetos obligados. El análisis se concentrará en dos de ellas, una del ámbito educativo y un órgano con objetivo específico: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y el Instituto Federal Electoral (IFE).

La transparencia en instituciones con autonomía administrativa

Desde hace tiempo han surgido en nuestro país órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así, por ejemplo, encontramos que la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 28, 41, fracción III, y 102, apartado B, se refiere al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismos autónomos. Éstos vienen a sumarse a ciertas instituciones de educación superior que por su condición como universidades mantienen libertad e independencia de los poderes públicos.²

² Las universidades son instituciones autónomas

La autonomía de estos órganos se puede entender a la luz de la teoría de la división de poderes, que concibe una distribución de facultades entre instituciones del Estado que requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. Asimismo, otras razones por las que estos órganos son autónomos tienen que ver con su especialización técnico-administrativa, con el cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política y, en el caso de la materia electoral, por la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos electorales.³ Aunque los órganos autónomos han sido vistos como un instrumento para control de los intereses partidistas o coyunturales, también han sido cuestionados debido a su carácter técnico y su relativa ausencia de legitimidad democrática.⁴ Sin embargo, algunos opinan que su legitimidad proviene precisamente de la transparencia y la discusión pública de las decisiones que toman.⁵ Además, la LFTAIPG obliga a estas instituciones a transparentar sus funciones, sus decisiones, su estructura orgánica, y a informar sobre el destino del presupuesto asignado.

por la naturaleza de sus funciones. En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la lucha por su autonomía ha sido motivada por sus deseos de asumir la autoridad sobre sí misma como una condición para garantizar la libertad de pensamiento y la independencia de sus actividades de enseñanza e investigación. Sergio García, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

³ José Luis Caballero, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", en *Jurídica*, núm. 30, México, 2000.

⁴ *Idem*.

⁵ Jaime Cárdenas, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

Por ello, una pregunta pertinente es: ¿Qué tan transparentes son estos órganos autónomos? Para responderla, la siguiente sección presenta datos sobre una evaluación en materia de transparencia para dos órganos autónomos.

La implementación de la LFTAIPG en órganos autónomos

La LFTAIPG en sus comienzos, de acuerdo con David Arellano y Sergio López-Ayllón, presentó un serio problema de implementación. Las complicaciones tenían que ver con la insuficiente disponibilidad de recursos para poner en marcha una nueva política de transparencia que debía vencer inercias tendientes a la opacidad de la gestión. Por esa razón, el proyecto original de la LFTAIPG se limitaba en un principio sólo a la administración pública federal (APF); sin embargo, el problema se desarrolló cuando se determinó ampliar su ámbito de aplicación a los poderes Legislativo, Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otra dependencia federal.⁶

Según estos autores,

[...] la rapidez con la que se determinó su incorporación obligó a los redactores de la LFTAIPG a buscar una solución que permitiera dar cabida a estos órganos sin que el diseño legislativo fuera tan específico como el desarrollado para las dependencias y entidades de la APF.

⁶ David Arellano y Sergio López-Ayllón, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

La solución consistió en establecer un conjunto de obligaciones genéricas; un diseño institucional y procedimientos específicos en materia de acceso a la información, incluido un recurso ante un órgano autónomo específico —que es el IFAI— y lineamientos que deberían seguir los demás sujetos obligados distintos al Ejecutivo Federal, pero se les ofreció la posibilidad de adaptarlos a las necesidades y características especiales de cada uno de ellos.⁷

La información referida en el artículo 7 de la LFTAIPG tiene que ser asequible para los ciudadanos a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Para ello, los órganos autónomos deberán tener a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo, a fin de que se pueda obtener la información de manera digital o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Por medio del Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información, publicado el 17 de marzo de 2003, la UNAM establece los lineamientos y criterios para recabar y difundir información a través de su portal de transparencia; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y llevar un registro de éstas, así como de sus resultados y costos. A través de la página electrónica, los ciudadanos

⁷ *Ibid.*, p. 9.

tienen acceso a información de 17 rubros de la gestión universitaria, entre los que se encuentran: estructura orgánica, atribuciones y obligaciones, directorio de funcionarios, remuneraciones, información presupuestal y contable, avances en las metas programadas y resultados de auditoría, entre otros.

De acuerdo con el Informe Anual 2009 de la Unidad de Enlace de la UNAM, en ese año hubo 17 mil 363 consultas a su portal de transparencia; 83% de ellas fueron externas, es decir, se realizaron con equipos no incorporados a la red UNAM. Más de 60% de estas consultas se concentraron en cuatro categorías: remuneraciones mensuales, directorio de funcionarios, estructura orgánica, e información financiera y contable. Asimismo, en 2009 se recibieron 754 solicitudes de información: 64 fueron a través del portal de transparencia y 14 se clasificaron como información reservada. Las solicitudes de información fueron atendidas con un promedio de respuesta de 10 días hábiles.⁸ A continuación se muestra una serie de cuadros (1, 2 y 3) con información de las consultas y solicitudes de acceso de información efectuadas a la UNAM.

Como puede apreciarse, el portal de transparencia de la UNAM se ha convertido en el medio principal a través del cual la ciudadanía tiene acceso a información sobre la administración de esta casa de estudios. Más de 90% de las preguntas ciudadanas se desahogan con esta herramienta. Por su parte, la atención de solicitudes de información es una opción menos utilizada por el público interesado, aun cuando ésta tiene

un periodo de atención promedio adecuado a las políticas básicas determinadas en el marco normativo de esta institución.

Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE) surgió en 1990 como un órgano autónomo, pero no fue sino hasta 1996 —con la exclusión del representante del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación), quien hasta ese entonces había fungido como máxima autoridad dentro de su órgano superior de gobierno— que se concretó su plena autonomía. Desde entonces, este Instituto ha sido el encargado de asegurar la celebración periódica de elecciones federales. A continuación se describen las acciones del IFE en materia de transparencia para 2009, un año en que se llevaron a cabo elecciones para renovar la Cámara de Diputados. Se trató del primer proceso electoral que se realizó bajo el régimen de obligaciones de transparencia y acceso a la información de los partidos políticos.

En 2009 se presentaron al IFE un total de 3,022 solicitudes en materia de transparencia. De esta cifra 2,499 fueron solicitudes de acceso a información pública, 383 de acceso a datos personales, 1 de corrección de datos personales y 139 consultas de derecho de petición.⁹ Las solicitudes de información fueron competencia de la Unidad de Enlace y se tramitaron de conformidad con el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparen-

⁸ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Informe anual de la Unidad de Enlace 2009*, México, UNAM, 2010. En: www.transparencia.unam.mx/informeannual.pdf (consulta: 24 de agosto de 2004).

⁹ Instituto Federal Electoral (IFE), *Informe de actividades en materia de transparencia y acceso a la información 2009*, México, IFE, 2010. En: www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_de_Transparencia (consulta: 31 de agosto de 2004).

Cuadro 1. Consultas de información en el portal de transparencia de la UNAM
(consultas por concepto, 2009)

Concepto	Externas	Internas	Total	Porcentaje
I. La estructura orgánica	1354	588	1942	11.2%
II. Atribuciones, facultades y obligaciones	408	157	565	3.3%
III. Directorio de funcionarios	2063	873	2936	16.9%
IV. Remuneraciones mensuales por puesto	3139	1240	4379	25.2%
V. Unidad de Enlace	280	112	392	2.3%
VI. Metas y objetivos de conformidad con los programas de trabajo	206	157	363	2.1%
VII. Información presupuestal y contable	915	403	1318	7.6%
VIII. Requisitos y formatos para trámites	345	155	500	2.9%
IX. Resultados de auditorías	364	251	615	3.5%
X. Autorizaciones para el uso de espacios o de inmuebles	189	82	271	1.6%
XI. Contrataciones de obras, bienes y servicios	375	145	520	3.0%
XII. Planes y programas de estudios	318	90	408	2.3%
XIII. Marco normativo	332	145	477	2.7%
XIV. Informes por disposición legal	437	206	643	3.7%
XV. Información general	722	230	952	5.5%
XVI. Agenda estadística	421	209	630	3.6%
XVII. Guía de clasificación y catalogación de archivos	315	137	452	2.6%
Total	12, 183	5, 180	17, 363	100 %

Fuente: Tomado de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Informe anual de la Unidad de Enlace 2009*, México, UNAM, 2010. En: www.transparencia.unam.mx/informeannual.pdf (consulta: 24 de agosto de 2004).

cia y Acceso a la Información Pública.¹⁰ De las 2,499 solicitudes de acceso a información pública, a 2,000 se les dio respuesta positiva o

¹⁰ El derecho de petición si bien es un mecanismo para acceder a cierta información, propiamente no forma parte de la competencia de la Unidad de Enlace y su regulación corresponde a otro marco normativo. Las consultas de derecho de petición se canalizan al órgano responsable que resulte competente y a éste corresponde dar respuesta directa al peticionario. Estas consultas tienen como fundamento el artículo 8 constitucional que es, precisamente, el derecho de petición.

de acceso, 374 solicitudes consideradas de manera unitaria se remitieron al Comité de Información, lo que supone en principio la negativa de acceso a la información por encuadrar en alguna de las hipótesis de reserva, confidencialidad o inexistencia de la información; 125 solicitudes se encuentran en trámite.¹¹ Las solicitudes presentadas correspondieron temáticamente a los rubros que se muestran en la Gráfica 1.

¹¹ *Ibid.*

Cuadro 2. Solicitudes de información a través del portal de transparencia en la UNAM
(solicitudes por concepto, último trienio)

<i>Concepto</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Total</i>
I. La estructura orgánica	0	3	0	3
III. Directorio de funcionarios	1	0	0	1
IV. Remuneraciones mensuales por puesto	14	12	14	40
VI. Metas y objetivos de conformidad con los programas de trabajo	0	0	1	1
VII. Información presupuestal y contable	8	8	18	34
IX. Resultados de auditorías	1	0	0	1
X. Autorizaciones para el uso de espacios o de inmuebles	1	2	0	3
XII. Planes y programas de estudios	3	1	0	4
XIII. Marco normativo	16	1	1	18
XIV. Informes por disposición legal	7	3	6	16
XVI. Agenda estadística	7	18	14	39
XVII. Guía de clasificación y catalogación de archivos	0	1	1	2
Varios conceptos	3	5	8	16
Página principal	6	1	1	8
Total	67	55	64	186

Fuente: Tomado de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Informe anual de la Unidad de Enlace 2009*, México, UNAM, 2010. En: www.transparencia.unam.mx/informeannual.pdf (consulta: 24 de agosto de 2004).

Cuadro 3. Solicitudes de información por tipo de respuesta en la UNAM
(último trienio)

<i>Tipo de respuesta</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Total</i>
Reservada	14	23	14	51
Confidencial	45	39	72	156
Inexistencia del documento	13	10	10	33
Portal de transparencia	67	55	64	186
Páginas de dependencias	103	87	88	278
Página de la UNAM	8	11	9	28
Envío de información	425	378	446	1249
Información disponible previo pago	58	41	51	150
Total	733	644	754	2131

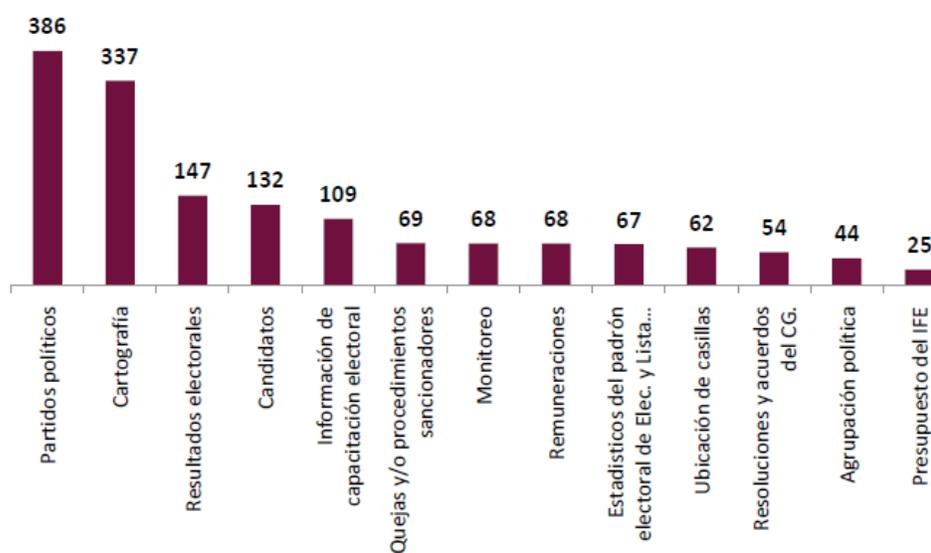
Fuente: Tomado de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Informe anual de la Unidad de Enlace 2009*, México, UNAM, 2010. En: www.transparencia.unam.mx/informeannual.pdf (consulta: 24 de agosto de 2004).

La tendencia en cuanto a temas se concentra más en información relativa a partidos políticos, cartografía, así como resultados electorales y candidatos. En menor proporción, existen solicitudes en materia de capacitación electoral, monitoreo y remuneraciones del personal adscrito al instituto. Cabe señalar que 91.3% de las solicitudes de información fueron presentadas mediante el sistema electrónico Infomex. En el Cuadro 4 se presenta el desglose de las solicitudes enviadas al IFE por medio de ingreso.

El Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece un término

de 15 días hábiles para notificar la respuesta, con la posibilidad de ampliarse por un tiempo cuando medie la solicitud del órgano responsable y éste justifique a criterio de la Unidad de Enlace la necesidad de dicha ampliación.¹² En 2009, el promedio de tiempo de respuesta fue de 10.6 días. Finalmente, en 2009 la Unidad de Enlace, en términos del artículo 69 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, realizó 214 requerimientos de información a partidos políticos, de los cuales 39 se realizaron al Partido Acción Nacional, 82 al Partido Revolucionario Institucional 19 al Partido de la Revolución Democrática, 8 al

Gráfica 1. Solicitudes de información por temas en el IFE, 2009



Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE), Informe de actividades en materia de transparencia y acceso a la información 2009, México, IFE, 2010. En: www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_de_Transparencia (consulta: 31 de agosto de 2004).

¹² La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental estipula para la Administración Pública Federal un plazo de 20 días hábiles para dar respuesta a la solicitud.

Cuadro 4. Medio de ingreso de solicitudes de acceso a la información pública IFE, 2009

<i>Medio de ingreso</i>	<i>Solicitudes</i>	<i>Porcentaje</i>
Infomex	2,281	91.3
Unidad de Enlace	20	0.8
Juntas Locales	25	1
Juntas Distritales	17	0.6
Correo electrónico	96	3.9
Órganos responsables	22	0.9
Partidos políticos	3	0.1
Sistema de gestión del IFE	35	1.4
Total	2,499	100

Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE), Informe de actividades en materia de transparencia y acceso a la información 2009, México, IFE, 2010. En: www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_de_Transparencia (consulta: 31 de agosto de 2004).

Partido del Trabajo, 33 al Partido Verde Ecológico de México, 9 al Partido Convergencia, 13 al Partido Nueva Alianza y 11 al extinto Partido Socialdemócrata.

Evaluación de las políticas de transparencia en los otros sujetos obligados

En un reciente estudio para sopesar la evaluación de las políticas de transparencia en los otros sujetos obligados,¹³ la institución que mejor se desempeñó dentro del grupo de organismos con objeto específico fue el IFE (obtuvo los valores más altos en tres de los siguientes

cuatro indicadores: indicador de páginas de Internet, indicador de calidad normativa, indicador de usuario simulado, indicador de calidad institucional); mientras que en ese grupo quedaron por abajo del IFE el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El IFE ha tenido logros importantes en cuanto al impacto de los principios de publicidad y transparencia en su diseño institucional. Además, es el organismo con objeto específico que mayor grado de vinculación ha mostrado entre esfuerzos formales para publicar su información y una visión de mejora en la calidad institucional. Asimismo, el IFE cuenta con reglamentaciones específicas, congruentes y de calidad, para el manejo de información pública.

Por su parte, dentro del grupo de universidades, la UNAM ha seguido un comportamiento similar al IFE. Por lo que hace al impacto de los principios de publicidad y transparencia en el diseño institucional, la UNAM muestra me-

¹³ David Arellano y Sergio López-Ayllón, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

jores resultados que la Universidad Autónoma Metropolitana y que la Universidad Autónoma Chapingo. De la misma forma, los mayores esfuerzos por cumplir con las obligaciones de transparencia y dar congruencia a su marco normativo los ha registrado la UNAM. En relación con el impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso, la UNAM muestra ciertas ventajas respecto de las dos universidades restantes, gracias a un mayor énfasis por incorporar la transparencia y el acceso a la información al diseño y a la cultura organizacional.¹⁴

Conclusiones

Las políticas de transparencia en los otros sujetos obligados se incorporaron de último

momento en las recientes reformas a nuestro sistema de rendición de cuentas, por lo que el diseño institucional que la LFTAIPG ha contemplado para estas instituciones ha tenido un carácter eminentemente indicativo. Sin embargo, algunos sujetos obligados han afrontado el reto de desarrollar con cierta flexibilidad reglamentos o acuerdos generales de transparencia para adaptarlos a sus particulares circunstancias. Las experiencias en el IFE y la UNAM son evidencia de un proceso de aprendizaje y adaptación. En este sentido, la experiencia en el uso de sistemas electrónicos muestra cómo han incidido estos favorablemente en el número de solicitudes recibidas y atendidas, ya que permite a las instituciones tener un registro confiable y gestionarlas oportunamente entre sus unidades administrativas.

¹⁴ *Idem.*

Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P O

E T R O



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS