

Plataformas digitales: mecanismos de acceso a la información en lo subnacional (Veracruz 2000-2018)

Georgina Rojas Flores

Universidad Veracruzana

Resumen

El derecho de acceso a la información pública es vital para la democracia pues la transparencia y rendición de cuentas permite a los actores sociales tomar mejores decisiones. El propósito de este artículo es brindar un acercamiento al Sistema Infomex y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) como mecanismos de acceso ciudadano a la información pública. Se expone el proceso mediante el cual surgen estas plataformas como dispositivos que deberían favorecer el acceso a la información en todos los niveles, pero se centra en el subnacional, específicamente en Veracruz. Lo anterior, desde la discusión y promulgación de las leyes de transparencia en México y en la entidad veracruzana, hasta lo referente al uso de dichos mecanismos digitales. Esto por medio de una metodología mixta con énfasis en un análisis documental enriquecido por bibliografía especializada, un rastreo hemerográfico, la revisión de documentación del Congreso del Estado, el Diario Oficial de la Federación y las respuestas a las solicitudes de acceso a la información. Se concluye que persisten fallas hacia la transparencia y el acceso a la información como falta de información estadística, fallas técnicas y déficits en la capacidad de respuesta de los sistemas, indispensables para su evaluación y mejoras.

Palabras clave: democracia, acceso a la información y estudios subnacionales.

Digital platforms: mechanisms of access to information at the subnational level (Veracruz 2000-2018)

Abstract

The right of access to public information is vital for democracy. Transparency and accountability, allows citizens make better decisions. Therefore, the objective of this text is to provide an approach to the Infomex System and the National Transparency Platform (PNT) as a mechanisms of access to public information, due to, they represent a little-studied tool that is available to the population and, with it, open the spectrum to new research objects. To comply with this, the process through which these platforms emerge as devices that should favor access to information at all levels is exposed, but focuses on the subnational level, specifically in Veracruz. This, from the discussion and promulgation of the transparency laws in Mexico and in the Veracruz state, till to the use of these digital mechanisms. This through a mixed methodology with emphasis on a documentary analysis enriched by specialized bibliography, a hemerographic tracking, the review of documentation from the State Congress, the Federation's Official Gazette and responses to information's access request. The conclusion is that there persist failures towards transparency and access to information such as lack of statistical information, technical failures and deficits in the response capacity of the systems, essential for their evaluation and improvements.

Keywords: democracy, access to public information and subnational studies.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Georgina Rojas Flores, Universidad Veracruzana

E-mail: georginajrojasflores@gmail.com

1. Introducción

El artículo ofrece un acercamiento al Sistema Infomex¹ y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) como mecanismos que favorecen el acceso a la información en lo subnacional en México desde los albores del año 2000 hasta el 2018. La pregunta guía de esta investigación es: ¿Cómo han funcionado estos sistemas como mecanismos favorecedores del acceso a la información pública en Veracruz y cuál ha sido su proceso político-histórico de desarrollo en el contexto de las leyes en la materia?

El objetivo es brindar una aproximación a este tema; es decir, por un lado, exponer, brevemente, el proceso histórico-político del nacimiento de la transparencia y el acceso a la información en México y a nivel subnacional para dar una idea de la forma en que surgen primero, las leyes en la materia y, en consecuencia, el Sistema Infomex y la PNT. Asimismo, se realiza un análisis inicial a estos sistemas para el caso del estado de Veracruz, el cual, es exploratorio. Lo anterior con la finalidad de invitar a la reflexión y, por supuesto, abrir la discusión a nuevos objetos de investigación.

Para cumplir con estos cometidos, se presenta un marco teórico para el entendimiento del tema; posteriormente, se despliega la metodología utilizada, seguido de ello, hay un recuento sucinto del nacimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información en el país y la implementación de las plataformas digitales. Más adelante, se hace lo concerniente a Veracruz y, en el punto central, se muestra un estudio inicial totalmente descriptivo de ambos sistemas en esta entidad federativa. Finalmente, las conclusiones contienen las últimas reflexiones.

2. Marco teórico

Este manuscrito se enmarca en los estudios subnacionales, puesto que se requiere realizar más investigación en este nivel, ya que como apuntan —acertadamente— Suárez-Cao et al. (Suárez-Cao, Batlle, y Wills-Otero, 2017), la academia se ha enfocado en procesos nacionales olvidando las dinámicas

¹Sistema digital que permite a la población presentar sus solicitudes de acceso a la información pública, así como las correspondientes a los conocidos derechos ARCO (de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales), el cual, funcionaba a nivel federal y en cada una de las entidades federativas. Dicho sistema vino a sustituir al Sistema de Solicitudes de Información (SISI) y, luego, se homologa con la PNT.

locales que son tan preponderantes como las otras. Ha existido la creencia de que la política subnacional es un reflejo de lo que acontece a nivel nacional, empero, esto no es así (Borjas, 2015; Suárez-Cao et al., 2017).

¿Por qué los estudios subnacionales? Éstos han resultado útiles para las investigaciones que ponen especial atención en la política local y, regularmente, están vinculados a procesos de democratización. ¿Qué es lo subnacional? Este término podría generar confusiones, especialmente, produce la incertidumbre de si se refiere, en el caso de México, a las entidades federativas, a los municipios o incluso a células más pequeñas como las localidades. Hay que aclarar que, en efecto, lo subnacional podría aplicar para los estados² y los municipios (Behrend, 2011), no obstante, el texto se refiere a las entidades federativas y, en esta ocasión, trata del Estado de Veracruz.

Sobre los procesos democráticos, Bobbio (2001) sostiene que, aunado a la existencia del derecho a participar, directa o indirectamente, en el proceso de toma de decisiones a través, por ejemplo, de las jornadas electorales, también se necesita que quienes participan y deciden tengan alternativas reales entre las cuales elegir y, asimismo, que gocen de derechos esenciales, como libertad de opinión, reunión y asociación.

Para Morlino (2007: 5), “una democracia para ser definida como tal tiene que tener por lo menos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información”. Este autor va más allá de una definición de la democracia, pues plantea la existencia de la calidad de ésta, y señala por lo menos seis dimensiones para evaluarla, como 1) estado de derecho³, 2) responsabilidad electoral, 3) responsabilidad interinstitucional, 4) reciprocidad⁴, 5) libertad y 6) igualdad o solidaridad.

Levine y Molina (2009) afirman que hay elementos de la calidad de la democracia centrados en la ciudadanía por tanto expresan que ésta debe ser capaz

²Provincias o departamentos en otros países.

³En el texto original, rule of law, definido como: “el respeto a la ley la garantía real de la vigencia de un sistema legal” (Morlino, 2007: 6).

⁴O bien, capacidad de respuesta, ya que señala que: “es una dimensión que tiene que ver con el resultado en el sentido de la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil, más en general” (Morlino, 2007: 7).

de participar informada y libremente en los procesos electorales y en la toma de decisiones públicas. Por su parte, Schedler (2004) menciona que existe consenso en pensar que la democracia implica la rendición de cuentas y hace la distinción entre la rendición de cuentas horizontal y la vertical, introducida por Guillermo O'Donnell (Schedler, 2004: 32): “en esencia, la rendición ‘horizontal’ de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición ‘vertical’ de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado”.

De estas concepciones se desprende que de entre los principios primordiales para una democracia contemporánea, además de los procesos electorales, se encuentran: a) la disponibilidad de diversas fuentes de información, b) la libertad de expresión, c) el derecho de acceso a la información, d) la transparencia, e) la rendición de cuentas y f) la participación ciudadana.

Es vital diferenciar entre el derecho a la información y el de acceso a la información (González, García, y Barrón, 2016): el primero, supone tener disponible la información sin necesidad de solicitarla, o sea, en este rubro podría entrar lo difundido por los medios de comunicación o en las páginas de internet de las dependencias e incluso lo publicado en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT⁵) de la PNT; el segundo, se relaciona con la realización de solicitudes detalladas, es decir, su objetivo es que la sociedad se encuentre informada a través de ejercer este derecho (González et al., 2016). De manera más extensa, Díaz (2004) especifica que Villanueva (2003) considera al derecho de acceso a la información como:

La prerrogativa de la persona para acceder a datos y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad con excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. (Villanueva 2003: 131 citado en Díaz, 2004: 67).

⁵Es un sistema que permite que los sujetos obligados suban la información correspondiente a sus obligaciones de transparencia en un formato homogéneo al portal de la PNT, de esta manera, la ciudadanía puede consultar dicha información (Matute, 2017).

Ahora bien, la transparencia, según Escudero y Galindo (2007:23) es el:

conjunto de leyes, medios y recursos que el Estado dispone para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública que permita conocer la gestión administrativa y el nivel de cumplimiento de los distintos programas de gobierno, así como la correcta utilización de los recursos asignados para la consecución de estos objetivos (Cuenta Pública).

Peschard (2017) afirma que la transparencia como requisito esencial de la democracia implica que:

Las instituciones y organizaciones gubernamentales pongan a disposición de las personas los documentos y datos que dan cuenta de sus acciones y decisiones, las cuales resultan de interés público, justamente porque provienen de las autoridades públicas que son a quienes los ciudadanos encomiendan la administración del gobierno (Peschar, 2017:49).

No hay que olvidar que la transparencia, a su vez, tiene estrecha relación con la rendición de cuentas puesto que: “es el primer eslabón obligado para que un gobierno rinda cuentas, pues implica que haga pública no sólo la información sobre lo que hace, sino las razones por las cuales decidió” (Peschar, 2017: 52). De hecho, Aguilar (2015) estima que la transparencia lleva a la rendición de cuentas y López y Merino (2010: 2) señalan que esta última representa “un antídoto contra la impunidad”.

Pese a esto, académicos como Treviño (2007), Peña (2014) y Arellano (2007) identifican deficiencias no sólo de la conceptualización de estas temáticas sino, principalmente, de su implementación y encuentran “promesas incumplidas de la transparencia” (Peña, 2014). Así, Treviño (2007) advierte que, aunque son reconocibles los avances, realmente algunas dependencias siguen siendo opacas puesto que permanecen negando el acceso a la información ya que ante los cambios normativos: “han aprendido a negar, de manera legal, la existencia de información y a entregarla incompleta o falsificarla” (Treviño, 2007: 162). Lo anterior, según este autor, debido a que pervive la llamada “cultura del secreto oficial”.

Treviño (2007) pone atención en el problema de no contar con herramientas que permitan cotejar si la información es verídica, ya que afirma que se puede dar que una institución la entregue pero que no hay manera de saber si es ficticia, si se señala la verdad o si ésta se encuentra a medias, todo depende, de cierta forma, de la buena voluntad política de las dependencias.

Coincidiendo con Treviño (2007), Peña (2014) asevera que se esperaba que la transparencia y el derecho de acceso a la información permitieran que se desarrollara la participación ciudadana y se abatiera la corrupción, entre otros beneficios que se han logrado, pero parcialmente, puesto que:

Hay información en el Internet pero no siempre es clara ni se actualiza con la periodicidad necesaria, los tiempos de respuesta son relativamente cortos pero la calidad de las respuestas deja mucho que desear, no se ve el trabajo de los institutos de transparencia en la transparencia de los propios institutos (Peña, 2014:42).

Por su parte, Arellano (2007) reconoce la importancia de la transparencia en la democracia, pero detecta que podría concebirse como moda, al dejar de lado su verdadera significación conceptual y, especialmente, por la manera en que se implementa. Esto porque, por un lado, considera que la transparencia es una buena política, no obstante, es costosa ya que es vital la vigilancia y ajustes de forma continua no únicamente a quienes están implicados sino, igualmente, a los entes que vigilan. Asimismo, advierte que esta política: “puede generar círculos virtuosos de vigilancia y control, pero viciosos en términos de significado y confianza” (Arellano, 2007: 36).

Con ello, este escrito se concentra en analizar sólo dos de los mecanismos con los que cuentan las democracias para cumplir con su característica de transparentes y de garantes de derechos como el de acceso a la información. Estas herramientas son: las leyes promulgadas en la materia y las plataformas digitales y el acceso a la información que otorgan. Empero, el foco central está en las segundas.

Hay que señalar algunas ventajas que encuentra Fumega (2014) en la utilización de estas plataformas: a) en varios casos, permite proteger la identidad de la persona usuaria, b) fomenta la existencia de una relación más directa con la información y c)

la realización de procesos de manera electrónica y automatizada favorece la producción de estadísticas de los resultados de la aplicación de las leyes en la materia.

Todas estas virtudes llevan a pensar que el uso de las tecnologías digitales es la mejor opción, pero las investigaciones disponibles referentes al tema apuntan que la mayoría de personas que utilizan las plataformas se encuentran en un nivel de ingreso superior o tienen cierto perfil educativo, ya que, regularmente, están vinculadas al sector académico, empresarial o de los medios de comunicación (Fumega, 2014).

Por ello, Fumega (2014) expresa que se requiere una mayor difusión de la existencia y utilidad de estos sistemas, no obstante, no hay que pasar por alto la conectividad. La manera en que se utiliza el internet y las herramientas digitales en México es dispar, pues en la Ciudad de México⁶ más del 60 % de los hogares cuentan con una computadora y, en Veracruz, este porcentaje está por debajo del 40 % y la población usuaria de internet es inferior al 50 % (Hevia y Durán, 2017).

A pesar de ello, es vital abordar el tema porque como afirma Fumega (2014) los estudios específicos al respecto son escasos y, pese a los problemas de conectividad en Veracruz y el uso sectorizado de las plataformas, se tienen registros de que estos mecanismos digitales concentran la mayoría de las solicitudes presentadas en el país. Tan solo el 93.22 % de estas últimas fueron realizadas a través de Infomex⁷ para 2014 (CIDE y COMAIP, 2014b).

3. Metodología

Este manuscrito emplea la política comparada, específicamente el estudio de caso que permite investigarlo con mayor detalle, por lo que se utiliza una metodología mixta, es decir, con métodos cuantitativos y cualitativos, ya que la investigación realiza, primordialmente, un análisis documental que se ve enriquecido por fuentes como: 1) trabajos de especialistas; 2) leyes federales y estatales, el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, actas, gacetas y versiones estenográficas de las sesiones del Congreso de Veracruz;

⁶ Aunque incluso al interior de ésta hay realidades distintas.

⁷ Este porcentaje incluía los sistemas propios de los sujetos obligados, sin embargo, no se especifica qué parte del porcentaje se refiere a éstos, ni cuáles son.

y 3) respuestas a solicitudes de acceso a la información⁸. Asimismo, se analizaron datos que fueron traducidos en tablas y gráficos, que permiten acercarnos a entender el uso y comportamiento de las plataformas estudiadas.

La selección de Veracruz como estudio de caso responde a que es una de las entidades federativas que en las métricas o índices referentes a la transparencia y el acceso a la información se ha encontrado en las mejores posiciones a nivel nacional y, aún con ello, presenta contextos singulares de opacidad y corrupción después de lo sucedido con su exgobernador Javier Duarte⁹, además de los recientes hechos en el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI¹⁰).

En estas métricas la posición de la entidad federativa en cuestión es la siguiente: 1) en la Métrica de Transparencia 2010, Veracruz se ubicó en el lugar 11 y en la de 2014 se mantuvo en el mismo cuadrante que en la anterior (CIDE y COMAIP, 2014b; López, 2010), 2) en la Métrica de Gobierno Abierto¹¹ 2017 estaba en los mejores lugares ya que su índice era 0.41¹² y en 2019 se superó pues ascendió a 0.55 (Cejudo, 2017; INAI y CIDE, 2019), 4) en el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM¹³) en 2014 estaba ubicado en el rango de

⁸Lo presentado está trabajado, es decir, las respuestas del IVAI no vienen con este tipo de tablas o gráficas, se proporcionan datos que hay que procesar.

⁹Quien asume la gubernatura en el periodo 2010-2016, no obstante, no lo culminó puesto que en los últimos meses es sustituido por Flavino Ríos Alvarado, ya que se separa del cargo para emprender su defensa ante los cargos de corrupción que le presentaron. Posteriormente, le giraron orden de aprehensión en 2016, empero se dio a la fuga, hasta ser detenido el 15 de abril de 2017 en Guatemala. Hay que destacar que dejó a Veracruz con una crisis de seguridad y económica (Villegas, 2016).

¹⁰El pleno de este órgano garante renunció, una de las excomisionadas está acusada de delitos de abuso de autoridad, por lo que, de forma emergente, se designó a Naldy Rodríguez como única comisionada (Hernández, 2020) y, luego, se nombra a María Magda Zayas Muñoz y José Alfredo Corona Lizárraga como comisionados (IVAI, 2020).

¹¹Mide dos perspectivas, por un lado la gubernamental y, por otro, la ciudadana y dos componentes, por una parte, la transparencia y, por otra, la participación, así analiza: 1) si el gobierno ofrece la información referente a su actuar y cuál es la calidad de ésta, 2) la facilidad con la que la ciudadanía puede obtener información importante de manera oportuna, 3) cómo la ciudadanía puede tener injerencia en la toma de decisiones y 4) la posibilidad de que la ciudadanía pueda incidir a través de herramientas dispuestas para ello (Cejudo, 2017; INAI y CIDE, 2019).

¹²El valor superior fue de 0.51.

¹³Hace una evaluación de las leyes de acceso a la información en México.

regular y en 2015 se mantuvo en igual¹⁴ (FUNDAR, 2015a, 2015b; Terrazas, 2014).

Se debe decir que el periodo de estudio inicia en el año 2000 ya que, en ese momento, con la alternancia en el poder ejecutivo federal, inician las pugnas por el derecho de acceso a la información y la búsqueda por la promulgación de una ley de transparencia. Por lo anterior, a partir de esa anualidad se comienza a rastrear lo correspondiente a la normatividad a nivel federal y se focaliza en lo que respecta al desarrollo de ésta en Veracruz.

Este rastreo se hace con el afán de enmarcar el surgimiento de las plataformas que son objeto de estudio del texto, aunque hay que aclarar que su implementación a nivel subnacional es hasta 2006 y en Veracruz hasta 2008, por lo cual, a partir de ese año se presentan los datos correspondientes al uso del sistema Infomex y, posteriormente, lo referente a la PNT. El periodo de estudio finaliza en 2018, ya que es el año más inmediato en que se comenzaría a ver la introducción de las últimas reformas en la materia y se buscaba obtener datos completos¹⁵.

Como se mencionó anteriormente, fueron revisadas y analizadas las actas del congreso de Veracruz y sus gacetas legislativas, así como la Gaceta Oficial para sustraer los datos más relevantes acerca de la discusión y el contexto coyuntural en el que se aprobaron las leyes de transparencia en la entidad federativa y, por supuesto, se subrayó el contenido principal de éstas, con lo cual, se puede hacer un recorrido descriptivo y básico acerca de la forma en que esta normatividad evolucionó y de cómo cambió el debate al interior del poder legislativo.

Finalmente, gracias a la triangulación de las respuestas a las solicitudes de información presentadas ante el IVAI y el INAI se obtuvieron datos acerca del arranque de estas plataformas y su uso desde su implementación, con lo cual, se tiene documentado la cantidad de solicitudes de acceso a la información ingresadas a través de éstas, el número de aquellas que fueron respondidas y de las que no, aunque también se tiene registro de cierta discrepancia en las cantidades que pueden identificarse en las mismas solicitudes de información comparando el total de éstas que fueron reportadas con la suma de las solicitudes respondidas y no respondidas, asimismo, se

¹⁴Se localizó en el mismo rango en lo que se refiere al procedimiento de acceso y obligaciones de transparencia.

¹⁵La última solicitud de transparencia para la elaboración de este artículo se presentó en 2019.

identificó la ocupación o profesión de las personas solicitantes, los motivos por los cuales se presentan recursos de revisión, entre otras cuestiones.

4. Origen de la transparencia y el acceso a la información y sus plataformas digitales

4.1. Las leyes federales: breve introducción

Los referentes de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública en México corresponden a la reforma constitucional de 1977 que modificó el artículo 6º con el fin de garantizar el derecho a la información (Escudero y Galindo, 2007). Sin embargo, el inicio de su consolidación sería hasta la transición democrática en el país, esencialmente, en la alternancia política del poder ejecutivo federal.

Una de las primeras luchas por obtener el derecho de acceso a la información se dio cuando la organización Alianza Cívica le solicitó al presidente Ernesto Zedillo la publicación de la forma en que se usaba la partida secreta y, a pesar de que no obtuvo éxito, se convirtió en un precedente para hacer visible la opacidad del Gobierno Federal, según Olvera (2010).

El grupo Oaxaca, nacido en 2001, tenía el propósito de presentar una propuesta de ley federal de acceso a la información que incluyera un organismo encargado de garantizar este derecho, dicha propuesta fue acogida por el gobierno de la alternancia del Partido Acción Nacional (PAN) ante la necesidad de tener alguna iniciativa que fuera prueba de que el cambio que habían prometido era real (Olvera, 2010).

Después de la presión ciudadana, el 11 de junio de 2002 es publicada, en el DOF, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). No hay que olvidar que antes de la aprobación de ésta, Jalisco y Sinaloa ya habían aprobado la propia (Escudero y Galindo, 2007; Guerrero y Ramírez, 2006).

El 24 de diciembre de 2002, es creado el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como órgano encargado de: la promoción y la difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información; la resolución acerca de la negativa de las solicitudes de acceso a la información; y la protección de los datos personales (Escudero y Galindo, 2007).

El artículo 6º constitucional es reformado en julio de 2007 para homogeneizar la ley federal y las leyes estatales, empero, para 2009 aún había entidades que no cumplieron con las adecuaciones, aunque su plazo ya había vencido. Además, la ley federal no obligaba a transparentar las cuentas y actos del Poder Legislativo, asimismo, los partidos políticos no estaban en la lista de sujetos obligados (Olvera, 2010). Otra reforma a este artículo se dio en febrero de 2014, la cual, incluía la obligación de publicar la información en medios electrónicos, una ampliación de sujetos obligados y le otorga facultades de revisión de lo subnacional al órgano garante federal (CIDE y COMAIP, 2014a: 40).

La reforma de la LFTAIPG fue publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2015, finalmente, es abrogada el 9 de mayo de 2016 y sustituida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). El 4 de mayo de 2015 es publicada en el DOF la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que instaura la base para las reformas que se deberían realizar en los estados. Hay que puntualizar que, en consecuencia, el IFAI cambia de nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

4.2. Las plataformas digitales a nivel federal y su incorporación en las entidades federativas

El precedente del Sistema Infomex es el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) creado en 2003 y donado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) al IFAI con el objetivo de facilitar la tarea de atender las solicitudes de acceso a la información tanto a nivel subnacional como federal (INAI, 2018). La LFTAIPG de 2002 establecía, en el artículo 9, que la información considerada como pública debería estar disponible en medios remotos o locales de comunicación electrónica, sin embargo, no se consideraba al Sistema Infomex.

En 2008 el SISI deja de funcionar y el IFAI otorga el Sistema Infomex¹⁶ a cada sujeto obligado en lo federal y en los estados como un sistema electrónico para atender las solicitudes de información, realizar

¹⁶Incluso antes de la creación del Infomex ya existían organismos garantes en las entidades federativas, pues se comenzaron a constituir después de 2000 pero, desde el inicio, contaban con distintos momentos críticos (Peña, 2014), aunque el de Veracruz surge hasta mediados del 2007.

rectificaciones de datos personales y resolver los recursos de revisión (Diario Oficial de la Federación, 2008). Su arranque en las entidades federativas comenzó en 2006 con la Ciudad de México y finalizó hasta 2016 (ver Tabla 1). Hay que destacar que el Estado de México no contaba con este sistema (INAI, 2018).

Tabla 1: Arranque del Sistema Infomex a nivel subnacional en México

<i>Año de arranque</i>	<i>Entidad Federativa</i>
2006	Ciudad de México
2007	Chihuahua y Jalisco
2008	Coahuila, Morelos, Veracruz, Hidalgo, Aguascalientes y Tlaxcala.
2009	San Luis Potosí, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Zacatecas, Guanajuato, Chiapas y Nayarit.
2010	Querétaro, Colima, Quintana Roo, Puebla y Tlaxcala.
2011	Guerrero, Sonora y Campeche.
2016	Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán.

Fuente: Elaboración propia con información de INAI, 2018.

Por su parte, la PNT se mencionaba en la LFTAIP como un medio para realizar solicitudes de información y para la publicación, vigilancia y verificación de la información de los sujetos obligados, así como para denunciar el incumplimiento de las obligaciones de transparencia. El decreto que abrogaba la LFTAIPG y promulgaba la LFTAIP (2016) indicaba en su transitorio cuarto que: “las obligaciones de transparencia específicas prescritas en la presente Ley se incorporarán en la PNT, en el ámbito de los sujetos obligados federales”.

La LGTAIP define la PNT y su artículo tercero está dedicado a ella. Igualmente, su artículo 50 dispone que debe contar con la capacidad de presentar solicitudes de acceso a la información e interponer medios de impugnación, tener un SIPOT y permitir la comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

La PNT comienza a funcionar el 5 de mayo de 2016 en los treinta y dos estados del país y para la federación, no obstante, el Estado de México se incorporó hasta marzo de 2017 (INAI, 2018).

4.3. El caso de Veracruz

4.3.1. Las leyes de transparencia y acceso a la información

Quiñonez (2014) explica que el nacimiento de una ley de transparencia y acceso a la información en Veracruz se dio en un contexto de movilización ciudadana, académica y mediática, así como de intervención de funcionarios federales. No se buscaba su promulgación sino que se pretendía proteger el proceso de aprobación puesto que se quería evitar que fuera sólo simulación por parte de la mayoría del Congreso Local, esto es, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que, a su vez, también era el partido del entonces gobernador. Asimismo, hay que recordar que antes de la aprobación de la primera ley, con anterioridad, ya se habían presentado otras iniciativas (ver Tabla 2).

Lo que se vaticinaba con la primera ley, se cumplió; ya que cuando se presenta la segunda (848) ante el congreso local, el diputado Uriel Flores Aguayo señaló que la primera ley no tenía efectos verdaderos, pues no fue reglamentada y no contaba con un instituto que vigilara su cumplimiento (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2007a).

El 31 de enero de 2007 se aprueba el dictamen del Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz elaborado por las comisiones permanentes unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Gobernación, sin embargo, se reservaron para discusión en lo particular seis artículos, aunque, finalmente, la propuesta de modificación fue eliminada. Ahora bien, esta ley (848) fue reformada cuatro veces.

Antes de que se aprobara la última ley de transparencia en el estado (la 875) se reformaron algunos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz en temas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Su dictamen se presentó el 21 de enero de 2016 y fue resultado de dos propuestas: 1) 28 de enero del año previo, del gobernador Javier Duarte y 2) 14 de enero de 2016 del Grupo Legislativo del PAN (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016d, 2016b). El

Tabla 2: **Iniciativas presentadas antes de la aprobación de la primera ley de transparencia en el estado de Veracruz**

<i>Fecha</i>	Presentada por	Partido Político
13 de diciembre de 2001	Diputada Claudia Serapio Francisco	Partido del Trabajo (PT)
26 de junio de 2003	Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional (PAN)	
10 de julio de 2003	Gobernador del Estado	PRI
17 de julio de 2003	Diputada Yazmín de los Ángeles Copete Zapot	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
12 de mayo de 2004	Senador Gerardo Buganza Salmerón	Partido Acción Nacional (PAN)

Fuente: Elaboración propia con información de H. Congreso del Estado de Veracruz, 2004.

dictamen final tomó como base la del ejecutivo estatal con algunas modificaciones, así, señalaba que (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016d):

1. El derecho a la información es para todas las personas.
2. Todo individuo puede tener acceso a sus datos personales y solicitar su rectificación o cancelación y oponerse ante los sujetos obligados.
3. Los sujetos obligados serán: a) los poderes públicos, b) organismos autónomos, c) ayuntamientos, d) entidades paraestatales y paramunicipales, e) organizaciones políticas, f) fideicomisos, g) fondos públicos, h) sindicatos y i) toda persona física o moral que reciba y utilice recursos públicos.
4. Toda información generada o en posesión de los sujetos obligados debe ser pública.
5. El IVAI es el organismo garante y tutelar del derecho a la información y el tratamiento de datos personales. Además, éste, deberá ser autónomo, colegiado, especializado e imparcial y funcionará en pleno.
6. Los comisionados serán nombrados por el Congreso del Estado por siete años y este nombramiento podrá ser refutado por el Gobernador del Estado.
7. Se estipulan requisitos para ser comisionado y sus funciones.

8. El comisionado presidente debe rendir un informe anual de actividades ante el Congreso del Estado.

9. El Instituto contará con un Consejo Consultivo integrado por personas con un cargo honorífico y que cuenten con experiencia en transparencia.

10. Los comisionados en funciones al momento de la entrada en vigor de la reforma terminarían su encargo por el tiempo que les quedara.

11. Los recursos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (que existía al momento de la reforma) pasarán al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (su nueva denominación).

Después de su aprobación ante el Congreso del Estado, se turnó a cada ayuntamiento de la entidad (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016b) y el 21 de abril de 2016 la resolución de éstos se envió al congreso por medio de un informe de la Secretaría General del mismo, el cual, mencionaba que sólo recibieron 37 actas de sesiones de cabildo en donde se aprueba la reforma y 123 ayuntamientos acusaron de recibido el proyecto, pero no respondieron, lo que ocasionó la afirmativa ficta, por ello, se contabilizaron 160 votos a favor (H. Congreso Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2016). Finalmente, la reforma es publicada el 27 de abril del mismo año (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2016).

Con esta reforma constitucional, el 26 de mayo de 2016 el Congreso del Estado discute otro dictamen

con proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz (la 875) presentado por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Transparencia y Acceso a la Información (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016a), el cual, fue aprobado, sin embargo, hay que destacar que la votación fue diversa, ya que las diputaciones del PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL) sacaron adelante la ley. Los votos en contra indican que no existió consenso al interior de las bancadas ya que éstos provinieron del PRI, el PAN, el Partido Alternativa Veracruzana (AVE), el PVEM y el Partido Movimiento Ciudadano (MC) (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016a).

Dos integrantes del Grupo Legislativo del PAN solicitaron reservar un par de artículos ya que afirmaban que restringían el derecho de acceso a la información, por un lado, el diputado Vera solicitaba incluir una comparecencia ante el congreso por parte del titular del instituto para presentar su informe de labores y, por otro, la diputada Ledezma pedía eliminar la fracción IX del artículo 68 de la citada ley en razón de que impedía tener acceso a las auditorías del ORFIS (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz), además, que la ley local se extralimitaba a la federal (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016a). No obstante, sus solicitudes fueron desechadas. Los puntos principales de esta reforma que planteaba una nueva ley son (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016c):

1. Términos innovadores en contraste con los de la Ley General, asimismo, elimina el concepto de datos personales y define la PNT.
2. A los sujetos obligados de la reforma constitucional previa se agregaron los siguientes: a) organismos descentralizados y desconcentrados, b) sistemas operadores de agua, c) universidades públicas, d) partidos y asociaciones políticas, e) candidaturas independientes y f) toda persona que lleve a cabo actos de autoridad a nivel estatal o municipal.
3. Preferencia a la utilización de nuevas tecnologías.
4. Se establecían obligaciones comunes y algunas específicas para los sujetos obligados.
5. El Instituto será el vigilante del cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
6. Es incorporada la idea de gobierno abierto.
7. Se detalla lo referente a la información clasificada, reservada y confidencial.
8. Las características del instituto son las siguientes: a) autónomo, b) especializado, c) independiente, d) imparcial, e) colegiado y f) con personalidad jurídica y patrimonio propios.
9. El instituto estará integrado por tres comisionados elegidos por el Congreso del Estado que estarán en el cargo siete años sin reelección.
10. El presidente entregará un informe anual al Congreso del Estado.
11. Determina las áreas administrativas mínimas del instituto.
12. Señala que la Unidad de Sistemas Informáticos operará los sistemas electrónicos de la Plataforma Nacional. Aunque, de forma general, el instituto es quien administrará y pondrá en marcha la PNT.
13. Especifica el procedimiento de acceso a la información a través de correo electrónico o postal, mensajería y en la PNT.
14. El plazo de respuesta a las solicitudes es de diez días hábiles y podrá extenderse por diez días más si es necesario, pero deberá ser aprobado por el Comité respectivo.
15. Las solicitudes de transparencia deberían incluir la descripción de la documentación en donde la información está contenida.
16. Se podrá impugnar las respuestas de las solicitudes a través de recursos de revisión. No obstante, ponía el límite de que se tendría por presentado al día siguiente hábil en caso de que llegara después de las dieciocho horas o en días inhábiles.
17. Marcaba algunas medidas de apremio y sanciones.
18. El Sistema Infomex seguiría vigente hasta que cada sujeto obligado estuviera incorporado a la PNT.

4.3.2. El nacimiento de las plataformas digitales

Cuando se publica la primera ley de transparencia en Veracruz, en 2004, ya existía el SISI, no obstante, en ésta no especificaba su utilización, por lo tanto, se asume que no funcionaba en dicho estado. Posteriormente, en la segunda ley (848) tampoco era mencionado el SISI ni el Sistema Infomex. La implementación de este último aparece normada en la primera reforma a la ley de transparencia que lo definía como el sistema que permitiría ejercer el derecho de acceso a la información de forma remota.

Para agosto de 2013 en la reforma a la ley presentada por Luis Ángel Bravo Contreras (consejero del IVAI) y aprobada el día 23 se eliminaba al Sistema Infomex, ya que presentaba muchos errores, por lo cual, el instituto debería adoptar un nuevo sistema y el Infomex existiría hasta que este organismo implementara otro (H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013). Todo indica que este novedoso sistema nunca llegó ya que el 29 de septiembre de 2016 se publica la ley de transparencia 875 en la que se establecía que el Sistema Infomex continuaría vigente en tanto los sujetos obligados se incorporaran a la PNT (Gobierno del Estado de Veracruz, 2016: 112).

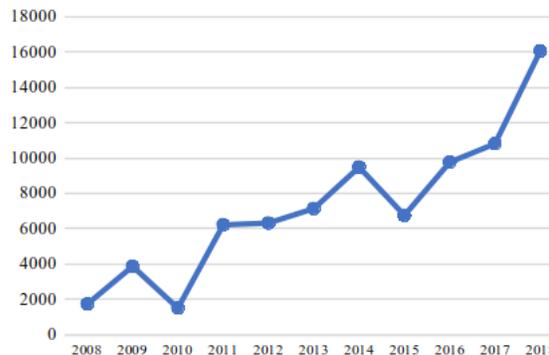
4.4. Infomex Veracruz: un panorama inicial

Con el paso de los años creció el número de solicitudes realizadas al Sistema Infomex Veracruz (ver Figura 1), con excepción de algunos años en los cuales se observa un decrecimiento (2010 y 2015). La mayoría de estas solicitudes fue atendida, sin embargo, existió una cantidad significativa que no obtuvo respuesta (ver Figura 2).

Esto permite tener una idea acerca de las solicitudes realizadas y atendidas, aunque no se puede asumir que es la información exacta, pues hay una discrepancia entre el total de solicitudes realizadas en el Sistema Infomex y el número de solicitudes respondidas y no respondidas (ver Figura 3), de acuerdo con información del IVAI (2018b). Significa que existe un porcentaje (de 2.63 % a 5.59 %) de solicitudes que no se sabe si se respondieron (ver Tabla 3).

Desde sus inicios (2008), hasta antes de homologarse con la PNT (2015), el Sistema Infomex mantuvo la misma clasificación de la ocupación de las per-

Figura 1: Solicitudes realizadas a través del sistema INFOMEX Veracruz



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

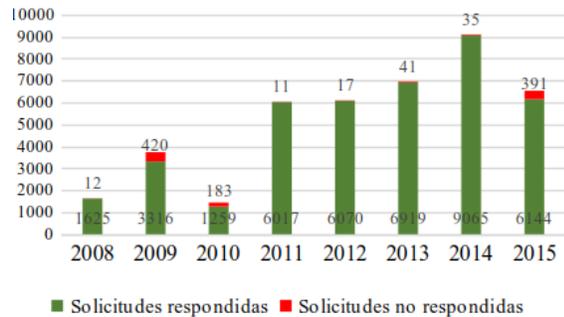
sonas solicitantes¹⁷. Durante el periodo 2008-2015, la mayoría de quienes usaban este sistema eran profesionistas, estudiantes y empleados(as), sin embargo, en 2012 esta composición cambió a: 1) periodistas, 2) estudiantes y 3) profesionistas, coincidiendo con lo señalado por Fumega (2014) en cuanto a la profesión de los usuarios de este tipo de plataformas. En la Figura 4 se aprecia la ocupación del total de solicitantes por cada año de 2008 a 2015. No hay que omitir que un gran número de estudiantes y periodistas realizaron solicitudes, esto puede deberse a la necesidad de información para realizar trabajos académicos y periodísticos. Igualmente, los profesionistas están arriba en el puntero y los empleados(as) también representan una cifra importante. Además, llama la atención el despunte que los periodistas tuvieron en 2012.

En lo tocante a las prórrogas solicitadas por los sujetos obligados, es necesario resaltar que los años con un mayor porcentaje son 2008, con 22.38 %; 2014, con 25.55 %; y 2015, con 22.94 % (IVAI, 2018b). Se desconoce la razón por la cual las interpusieron, ya que el diseño del Sistema Infomex Veracruz no genera un reporte que lo especifique y tampoco se puede obtener el número de solicitudes que son contestadas o no en relación con dichas prórrogas (IVAI, 2018a).

Los diez sujetos obligados que recibieron más solicitudes acapararon del 31.23 % al 57 % del total. Por cuestiones de espacio, en la Tabla 3 únicamente se señalan los tres que recibieron más solicitudes en ca-

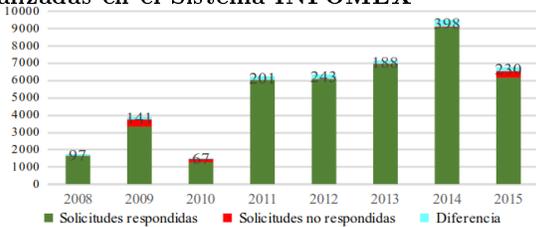
¹⁷ Este rubro era opcional según el IVAI (IVAI, 2018b, 2019). Por lo cual, lo expuesto brinda una idea de la situación, sin embargo, hay que considerar que podría no ser la cifra exacta.

Figura 2: Balance entre solicitudes respondidas y no respondidas en el Sistema INFOMEX



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

Figura 3: Contraste entre las solicitudes respondidas y no respondidas y el total de las solicitudes realizadas en el Sistema INFOMEX



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

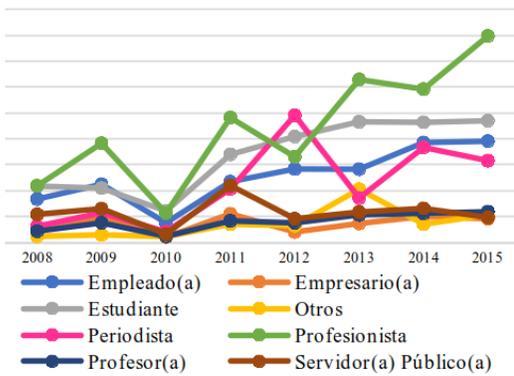
da año. Hay que destacar que, en los años en que se realizaron elecciones, ya sea federales o locales, como 2012 y 2013, el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (OPLE Ver) ocupó el primer lugar, mientras que, cuando no se realizaron, pero inició un proceso electoral, ocupó la segunda posición.

Con respecto del funcionamiento de este sistema, ha presentado las siguientes fallas¹⁸:

1. En 2011 existió un problema en el servidor que alojaba el sistema y se perdió gran parte de su base de datos y respaldos.
2. En 2013 se detectó que cuando el sujeto obligado adjuntaba archivos comprimidos con WinZip

¹⁸Los dos primeros, según IVAI (2018b). El tercero no fue reportado en dicho escrito a pesar de que el cuestionamiento era acerca de las fallas del sistema, sin embargo, ya se contaba con información previa, resultado de otras solicitudes de información.

Figura 4: Ocupación de las personas solicitantes del sistema INFOMEX 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

o WinRAR, éstos se descargaban con extensión .aspx y el solicitante no podía visualizarlo.

Tabla 3: **Sujetos obligados con más solicitudes recibidas por año en 2008-2015**

Año	Sujetos obligados con más solicitudes recibidas	Porcentaje
2008	Secretaría de Salud	9.84 %
	H. Ayuntamiento de Xalapa	7.49 %
	IVAI	5.76 %
2009	Procuraduría General de Justicia del Estado	15.24 %
	Secretaría de Seguridad Pública	13.64 %
	Secretaría de Salud	6.78 %
2010	H. Ayuntamiento de Xalapa	6.36 %
	Secretaría de Salud	5.56 %
	Secretaría de Finanzas y Planeación	5.50 %
2011	H. Ayuntamiento de Xalapa	5.45 %
	Secretaría de Salud	4.23 %
	Secretaría de Finanzas y Planeación	3.86 %
2012	OPLE Ver	6.14 %
	Radio Televisión de Veracruz	4.99 %
	Secretaría de Salud	4.02 %
2013	OPLE Ver	6.70 %
	Secretaría de Salud	4.12 %
	Procuraduría General de Justicia del Estado	3.80 %
2014	H. Ayuntamiento de Xalapa	12.23 %
	Secretaría de Salud	5.87 %
	OPLE Ver	4.51 %
2015	H. Ayuntamiento de Xalapa	10.30 %
	OPLE Ver	8.95 %
	Secretaría de Salud	3.65 %

Fuente: **Elaboración propia con base en la información de IVAI (2018b).**

3. En 2017 hubo inconsistencias para visualizar los plazos de las solicitudes. Esto sucede cuando el sujeto obligado no la abre, o cuando lo hace y no da clic en “aceptar”, por tal motivo, no se actualizan los plazos. Para solucionarlo, se debía acudir al IVAI para que se subsanara manualmente (IVAI, 2017). Se desconoce por cuanto tiempo ha sucedido ya que, al parecer, no ha sido solucionado puesto que en una respuesta a una solicitud fechada en 2019 aún señalaron este problema. Ahora bien, se especificó que por este problema no se podía visualizar la opción para interponer el recurso de revisión (IVAI, 2019).

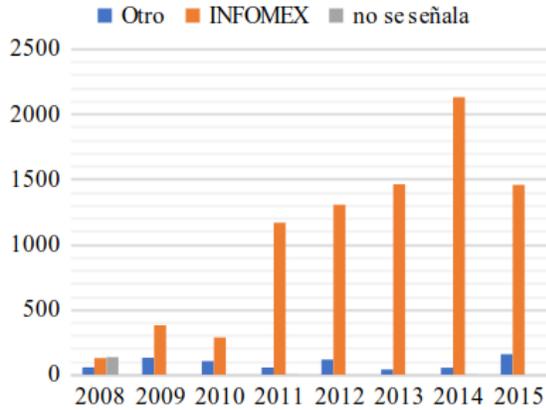
Estas fallas, por un lado, complicaban que la ciudadanía ejerciera su derecho de acceso a la información; por otro, al menos la tercera falla permitía que los

sujetos obligados evadieran sus responsabilidades de transparencia, pues si no abrían dicho “paso” en el portal, entonces, la solicitud permanecería sin respuesta y no había opción de interponer un recurso de revisión.

En cuanto a los recursos de revisión, hay que destacar que, mientras sólo existió el Sistema Infomex, fueron interpuestos en mayor medida a través de éste, no obstante, en 2008 el IVAI no reportó el medio a través del cual se interpuso un significativo número de recursos (ver Figura 6¹⁹). Respecto de los motivos de interposición, se debe señalar que, desde 2008 y hasta 2014, la mayor razón fue por falta de res-

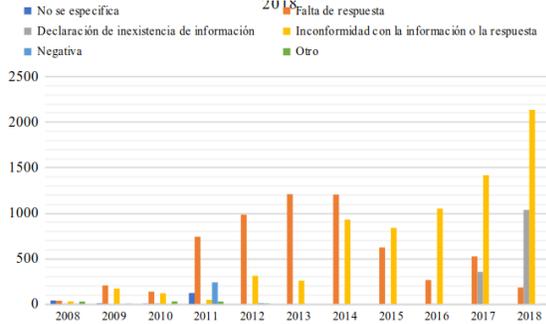
¹⁹La sumatoria en 2009 no coincide porque hay dos recursos presentados tanto por correo electrónico como a través del Sistema Infomex, por lo cual, se consideraron en ambos rubros y, en 2010, sucede lo mismo, pero con cuatro recursos.

Figura 5: Recursos de revisión presentados por tipo de medio en el período 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

Figura 6: Principales actos que impugnan los recursos de revisión 2008-2015

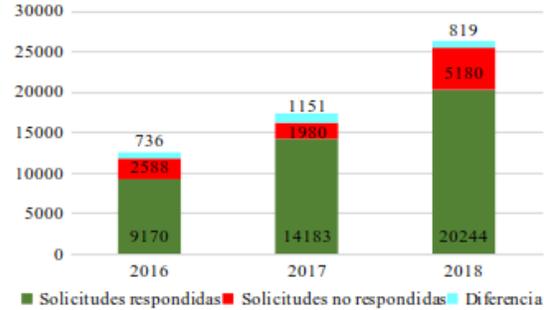


Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

puesta. Pero, a partir de 2015, la situación cambió, ya que, la mayoría se interponía por inconformidad con la respuesta, es decir, los sujetos obligados ya respondían, empero las personas usuarias no quedaban conformes con la respuesta (ver Figura 5).

Acerca del sentido de las resoluciones, a partir de 2015 el IVAI guarda un registro, pero para los años previos se tendría que revisar cada resolución y, posteriormente, elaborar una base de datos para analizar la información. Además, este registro no está dividido por “medio de interposición”, sino que, es una cifra general. De ello se obtiene que, para ese año, el 66.85 % de recursos de revisión fueron resueltos a favor de la parte recurrente (IVAI, 2018b).

Figura 7: Contraste entre las solicitudes respondidas/no respondidas y el total de solicitudes realizadas 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

5. La PNT: un acercamiento

En esta sección se exponen los datos de la PNT y el Sistema Infomex Veracruz en conjunto, debido a que el IVAI los presentó sin hacer distinción entre ambos. La realización de solicitudes a través de estas plataformas creció cada año y la mayoría de ellas desde 2016 a 2018 se respondió, sin embargo, existe una cifra considerable sin respuesta (ver Figura 7).

Esto permite tener una idea acerca de las solicitudes realizadas y de las respondidas, no obstante, no son datos exactos pues hay una discrepancia entre el total de solicitudes hechas en los dos sistemas y el número de solicitudes respondidas y no respondidas (ver Figura 7), de acuerdo con el IVAI (2018b, 2019). Así, existe un porcentaje de solicitudes que no se sabe si se respondieron, puesto que no están en el registro de cada año: para 2016, era 5.89 %; en 2017, fue de 6.65 %; y en 2018, de 3.12 %.

En conjunto, el Sistema Infomex y la PNT tienen una clasificación más amplia de ocupaciones de los solicitantes y, además, cada año agregaron nuevas, por lo cual, es una larga lista que, para efectos del presente análisis, se sintetizó (ver Figura 8).

En lo tocante a las prórrogas solicitadas por los sujetos obligados, con la incorporación de la PNT disminuyó su porcentaje de 22.94 % en 2015 en el Sistema Infomex a 15.54 % en 2016, luego, en 2017 a 14.04 % y, más drásticamente, en 2018 a 10.41 % (ver Figura 9).

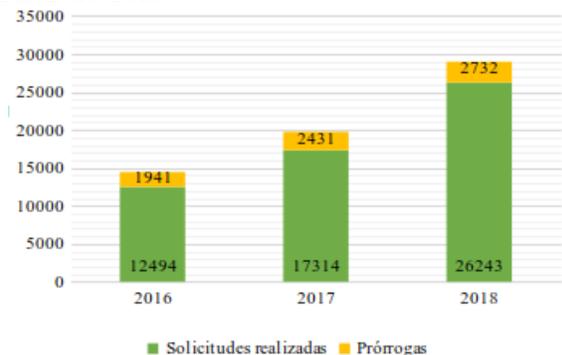
Los diez sujetos obligados con más solicitudes acapararon del 32.06 % al 42.44 % de éstas. Por cuestio-

Figura 8: Principales ocupaciones de las personas solicitantes 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

Figura 9: Relación entre prórrogas y las solicitudes 2016-2018



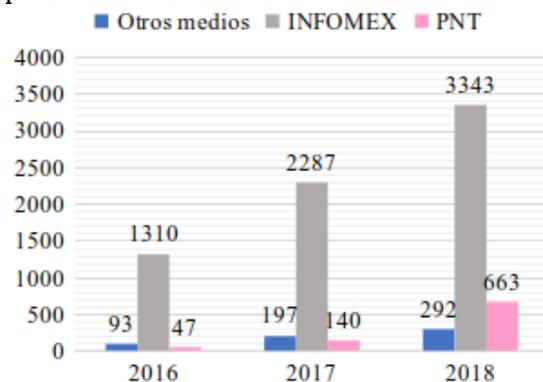
Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

nes de espacio, en la Tabla 4 únicamente se señalan los tres que recibieron más solicitudes por año.

Con respecto del funcionamiento de la PNT, ha presentado las siguientes fallas (IVAI, 2018b, 2019):

1. En mayo de 2016, no permitía la realización de solicitudes de acceso a la información, por lo cual, el INAI propuso habilitar el sistema Infomex de las entidades afectadas.
2. En septiembre de 2018, se identificó que los archivos adjuntos en formatos .doc no se podían ver, por lo cual se reportó al INAI.

Figura 10: Recursos de revisión presentados por tipo de medio 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con información de (IVAI, 2018b, 2019).

Relativo a los recursos de revisión, cabe aclarar que, a partir de 2016, cuando ya existía la PNT, fue en el Sistema Infomex en donde se siguieron interponiendo más recursos en el periodo 2016-2018 (ver Figura 9).

Los recursos de revisión presentados a través de la PNT siguen la misma tendencia que los de Infomex, en cuanto al motivo de presentación. Ahora bien, con respecto del sentido de las resoluciones de estos recursos, sucede lo mismo que se apuntó en la sección anterior y las cifras son las siguientes: en 2016, 44.34% de recursos de revisión fueron resueltos a favor de la parte recurrente; en 2017, 55.03%; y, en 2018, 39% (IVAI, 2018b, 2019).

Tabla 4: **Sujetos obligados con más solicitudes recibidas por año en 2016-2018**

Año	Sujetos obligados con más solicitudes recibidas	Porcentaje
2016	Secretaría de Salud	4.04 %
	H. Ayuntamiento de Xalapa	3.91 %
	Universidad Veracruzana	3.68 %
2017	H. Ayuntamiento de Xalapa	8.49 %
	Universidad Veracruzana	5.41 %
	Secretaría de Finanzas y Planeación	4.06 %
2018	Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Xalapa	8.79 %
	H. Ayuntamiento de Xalapa	6.43 %
	IVAI	6.16 %

Fuente: **Elaboración propia con base en la información de IVAI (2018c, 2019).**

6. Conclusiones

Las leyes de transparencia son resultado de un proceso de cambio hacia la existencia de un gobierno que expusiera ante la ciudadanía sus prácticas y decisiones y, con ello, llegó la utilización de plataformas digitales como herramientas para garantizar el derecho de acceso a la información. Todo enmarcado en la transición a la democracia que se comenzó a palpar más a partir de la alternancia en los poderes, principalmente, en el ejecutivo.

Pese a lo anterior, en la legislación local se puede apreciar que la política de transparencia fue tomada por las élites en el gobierno, de forma más marcada al inicio, puesto que la ley en la materia se aprobó a modo ya que, en palabras de Villanueva (2004), facilitaba la simulación y también, conforme pasó el tiempo, las reformas fueron muy peleadas por la oposición y, en muchas ocasiones, de manera cínica se aprobaron por la mayoría del congreso estatal sin importar las advertencias de las fallas o deficiencias de éstas.

Queda claro que en las discusiones documentadas del legislativo de Veracruz se puede encontrar el miedo o la reticencia hacia la transparencia y el acceso a la información, así como la pervivencia de la “cultura del secreto oficial” (Treviño, 2007) porque a pesar de los cambios introducidos pues existieron expresiones que denotaban esto como, por ejemplo, la inconformidad con la utilización de plataformas digitales para la atención de las solicitudes de acce-

so a la información pública por el temor y el recelo a permitir la “intromisión” del IVAI en cada entidad del gobierno, asimismo, se nota en la exigencia de querer confirmar los datos personales de quien solicita información.

En lo concerniente al Sistema Infomex y a la PNT como mecanismos de acceso a la información en el estado de Veracruz, existe una deuda en el sentido de que en el pasado no se conservaba una estadística certera de las solicitudes, de los motivos de las prórrogas, de cuántas solicitudes con prórrogas fueron respondidas, de los recursos de revisión y de los sentidos de las resoluciones. Al carecer de esto, dificulta la evaluación del funcionamiento del Sistema Infomex. Ahora bien, con la PNT pervive una deuda puesto que a pesar de que en 2015 se comenzó a contar con más información estadística al respecto de los recursos de revisión, también hay otros faltantes. Todas estas cuestiones sumadas a las fallas técnicas en ambos sistemas continúan entorpeciendo, por una parte, la evaluación y, por otra, la construcción de medidas que coadyuven a una mejoría.

Finalmente, a partir del análisis realizado, se abren nuevas líneas de investigación: que consideren: 1) los sentidos de las resoluciones de los recursos de revisión y su efectividad, 2) el análisis del perfil de quienes utilizan estos sistemas, 3) las fallas técnicas, 4) estrategias que permitan que los sujetos obligados mejoren en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia a través de estas plataformas, 5) las inconformidades con respecto a las respuestas

de los sujetos obligados, 6) el uso de estas plataformas como un medio para simular transparencia y 7) el análisis de la simulación durante el proceso de promulgación de las leyes en la materia. Se espera que nuevos estudios en estas materias puedan contribuir a incrementar el conocimiento empírico sobre los procesos de transparencia y acceso a la información de la ciudadanía y los procesos de evaluación y mejora de los mecanismos existentes.

Referencias

- Aguilar, J. A. (2015). *Transparencia y democracia: Claves para un concierto*. México D. F.: INAI. En línea: [enlace](#).
- Arellano, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 45:31–46. En línea: [enlace](#).
- Behrend, J. (2011). Introducción: Política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2):249–260. En línea: [enlace](#).
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica. En línea: [enlace](#).
- Borjas, H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: Problemas y perspectivas en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXII(62):75–99. En línea: [enlace](#).
- Cejudo, G. (2017). *Reporte de Resultados. Métrica de Gobierno Abierto 2017*. CIDE-INAI. DOI: [10.13140/RG.2.2.26053.14564](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26053.14564).
- CIDE y COMAIP (2014a). *Dimensiones Usuario Simulado. Métrica de la Transparencia 2014*. En línea: [enlace](#).
- CIDE y COMAIP (2014b). *Dimensión normatividad de la Métrica de la Transparencia*. En línea: [enlace](#).
- Díaz, V. (2004). Del derecho a la información al derecho de acceso a la información. En Villanueva, E. y Luna Pla, I. (eds.), *Derecho de acceso a la información pública: Valoraciones iniciales*, pp. 63–71. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Escudero, P. y Galindo, J. (2007). *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*. México D. F.: CNDH.
- Fumega, S. (2014). *El uso de las tecnologías de la información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública*. Santiago: Ediciones Consejo para la Transparencia. En línea: [enlace](#).
- FUNDAR (2015a). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. En línea: [enlace](#).
- FUNDAR (2015b). *IDAIM 2015 Evaluación general*. En línea: [enlace](#).
- González, L. M., García, J. J., y Barrón, M. (2016). Derecho al acceso a la información, un derecho humano elemental para hacer efectiva la transparencia. En Morales, F. E., Larios, A. M. R., Wong, F. E. R., Burboa, G. C., y Leal, A. O. (eds.), *Estudios de desarrollo regional en México*, pp. 89–106. Qartuppi. DOI: [10.29410/QTP.16.04](https://doi.org/10.29410/QTP.16.04).
- Guerrero, E. y Ramírez, L. (2006). La transparencia en México en el ámbito subnacional: Una evaluación comparada de las leyes estatales. En Ayllón, S. L. (ed.), *Democracia, transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, pp. 8–125. En línea: [enlace](#).
- Hernández, C. (2020). Limpia en el IVAI; renuncian dos consejeros. *La Jornada Veracruz*. En línea: [enlace](#).
- Hevia, F. J. y Durán, A. (2017). ¿Gobiernos abiertos en entornos analógicos? iniciativa de gobierno abierto a nivel municipal y estatal en México. *Revista de Gestión Pública*, VI(1):81–110. En línea: [enlace](#).
- INAI (2018). Oficio inai/se/dgti/508/18 adjunto al oficio sin número de asunto “respuesta a solicitud de información 0673800264018”.
- INAI y CIDE (2019). *Fichas estatales de la Métrica de Gobierno Abierto 2019*. En línea: [enlace](#).
- IVAI (2017). *Oficio IVAI-OF/DT/158/28/04/2017 en respuesta a la solicitud de información con el número de folio 00456817*.
- IVAI (2018a). *Oficio No. IVAI-OF/DT/1248/04/10/2018 en respuesta a la solicitud de información con número de folio 02022318*.

- IVAI (2018b). *Oficio IVAI-OF/DT/1228/27/09/2018 en respuesta a la solicitud de información con folio 02022118*. En línea: [enlace](#).
- IVAI (2019). *Oficio No. IVAI-OF/DT/986/20/08/2019 en respuesta a la solicitud con número de folio 03501719*. En línea: [enlace](#).
- IVAI (2020). *Magda Zayas y Alfredo Corona, nuevos Comisionados del IVAI*. En línea: [enlace](#).
- Levine, D. H. y Molina, J. E. (2009). La calidad de la democracia en américa latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45:17-46. DOI: [10.14201/alh.2427](https://doi.org/10.14201/alh.2427).
- López, S. (2010). *Métrica de Transparencia*. CIDE-COMAIP. En línea: [enlace](#).
- Matute, C. (2017). El sipot de la plataforma nacional de transparencia. *El Universal*. En línea: [enlace](#).
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27(2):3-22. DOI: [10.4067/S0718-090X2007000300001](https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001).
- Olvera, A. (2010). Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada. En Olvera, A. (ed.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos, y participación ciudadana en México*. CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Peschard, J. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. México D. F.: El Colegio de México. DOI: [10.2307/j.ctvgd1qf](https://doi.org/10.2307/j.ctvgd1qf).
- Peña, V. (2014). ¿promesas incumplidas de la transparencia?: Lecciones de política pública a partir de un episodio de la experiencia mexicana. *Revista Políticas Públicas*, 7(1):35-46. En línea: [enlace](#).
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D. F.: IFAI. En línea: [enlace](#).
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90(90):15-34. DOI: [10.7440/colombiaint90.2017.01](https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01).
- Terrazas, R. (2014). *IDAIM - Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. En línea: [enlace](#).
- Treviño, J. (2007). La transparente manera de negar información. En Fox, J., Haight, L., Hofbauer, H., y Sánchez, T. (eds.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, pp. 157-162. FUNDAR. En línea: [enlace](#).
- Villegas, P. (2016). Javier duarte renuncia a la gobernanación de veracruz, pero para muchos mexicanos 'es muy poco y muy tarde'. *The New York Times*. En línea: [enlace](#).