



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL:
ORÍGENES Y PERSPECTIVAS”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
(ESPECIALIDAD EN COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL)**

PRESENTA

KARLA ELISA GONZÁLEZ DE JESÚS

DIRECTORA DE TESIS

MTRA. ALMA ROSA ALVA DE LA SELVA



MÉXICO, D. F.

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mis padres: CARLOS GONZÁLEZ SANTIAGO y MARÍA GILBERTA DE JESÚS ORTEGA, con infinito amor, gratitud, admiración y respeto.

Para mis maestros de la vida. Llegar hasta aquí hubiese sido imposible sin ustedes, gracias por su amor incondicional, por cada oración, por cada sacrificio, por cada desvelo, por cada lágrima de tristeza y alegría, por cada palabra de aliento, por ser los mejores amigos, por su apoyo, por su fe en mí... GRACIAS

DIOS LOS BENDIGA SIEMPRE, ESTO ES DE USTEDES Y PARA USTEDES. LOS AMO

A mi hermano CARLOS DAVID GONZÁLEZ DE JESÚS, mi inseparable y fiel amigo, crecer a tu lado ha sido una experiencia extraordinaria. Muchas gracias por tu incondicional amor, apoyo y comprensión. TE AMO

A G R A D E C I M I E N T O S

Cuando se alcanza una meta siempre hay muchas personas involucradas. En mi caso, mi familia ha sido un respaldo único, sus oraciones y buenos deseos me han acompañado hasta ahora y estoy segura que así será siempre. Por eso agradezco profundamente a todos mis tíos, tías, primos y primas por vivir cada momento conmigo, en muchas ocasiones riendo, otras veces llorando.

Mis abuelitos Francisco González Chimal, María Gertrudis Santiago Gabriel y Lucio de Jesús Dimas, aunque ya no están conmigo, tienen mucho que ver con esto, pues ellos cultivaron en mis padres sentimientos y valores que han sido transmitidos a mi hermano y a mí. Yo tuve la bendición de gozar del cariño materno de mi abuelita Ernestina Ortega Vidal, gracias abuelita, tu labor no fue vana.

Afortunadamente en la vida he podido conocer el significado de la amistad, personas tan especiales como Edith de la Barrera Balbuena, Tania Rubio Gamboa, Ibeth Parga Ávila, Iraís Riveros Hernández, Gabriela Pisa Soto y Vicente Barrera Vázquez, me han demostrado que en todo tiempo ama el amigo.

Gracias a todos y cada uno de mis maestros que desde la infancia compartieron conmigo su conocimiento y muchos de ellos me dieron grandes lecciones de vida. En especial agradezco a la maestra Alma Rosa Alva de la Selva por su apoyo y paciencia en la elaboración de este trabajo.

Quiero agradecer de manera especial a Luis Hernández Ramos, gracias por todo lo que significas en mi vida, por tu amor y tu apoyo en todo momento. Te amo.

ÍNDICE

CONTENIDO	Pag.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	
EL DERECHO A LA INFORMACIÓN	1
1.1. LIBERTAD DE EXPRESIÓN	1
1.2 LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN	5
1.3. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN	9
1.3.1 Derecho a la Información como Derecho Humano	9
1.3.2. Concepto de Derecho a la Información.	11
1.3.3. Sujetos del derecho a la información	14
1.3.4. EL objeto de estudio del derecho a la información	17
1.3.5. Los límites del derecho a la información	18
1.4. DERECHO DE PETICIÓN	19
1.5. SOBRE LA DEMOCRACIA	20
1.5.1 Democracia y derecho a la información	21
1.6. RELACIÓN ESTADO-MEDIOS	26
1.6.1. Bajo el amparo de los empresarios	29
1.6.2. Regulación impostergable	33
1.6.3. Democracia, Medios de Comunicación e Información	39
1.6.4. Derecho a la información como condición necesaria para la democracia	43

1.7. LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO	48
1.7.1 Antecedentes de las oficinas de comunicación social gubernamentales	49

CAPÍTULO II

LEGISLACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN: UN ASUNTO IMPOSTERGABLE	60
--	-----------

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	60
---	-----------

2.2 LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 6ª CONSTITUCIONAL Y EL VACÍO REGLAMENTARIO	65
---	-----------

2.3 EL DESPERTAR DE LA SOCIEDAD CIVIL	84
--	-----------

CAPÍTULO III

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL	93
---	-----------

3.1. UNA TAREA LEGISLATIVA PENDIENTE	93
---	-----------

3.1.1. Legislar o no legislar	96
--------------------------------------	-----------

3.1.2 La sociedad civil: entre el letargo y desencanto	101
---	------------

3.2 LOS PRIMEROS PASOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	104
---	------------

3.3. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL	128
--	------------

3.3.1 Descripción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	129
--	------------

3.3.2 Los objetivos de la LFTAIPG	132
--	------------

3.3.3 Los sujetos obligados y sus obligaciones de transparencia	134
--	------------

3.3.4 Información reservada y confidencial	139
3.3.5 Protección de datos personales	142
3.3.6. Unidades de enlace y comités de información	144
3.3.7 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	147
3.3.8 El procedimiento para acceder a la información	153
3.3.9. El procedimiento ante el IFAI	156
3.3.10 Acceso a la información en los demás sujetos obligados	158
3.3.11 Responsabilidades y sanciones	159
3.3.12 La resistencia a la apertura informativa	160
CONCLUSIONES	185
BIBLIOGRAFÍA	197
HEMEROGRAFÍA	200
CIBERGRAFÍA	202

INTRODUCCIÓN

“Revelar al mundo algo que le interesa profundamente y que hasta entonces ignoraba, demostrarle que ha sido engañado en algún punto vital para sus intereses temporales o espirituales, es el mayor servicio que un ser humano puede prestar a sus semejantes.”

Staurt Mill

De acuerdo con el politólogo italiano Giovanni Sartori, necesariamente una sociedad libre está informada, por lo tanto, una sociedad no informada, no puede ser libre. La información de la que disponga un individuo lo dotará de elementos para fundamentar una decisión y ejercer su libertad de elección, pero de lo contrario, si carece de la información estratégica elemental para ello, quedaría a merced del engaño y de la imposición.

La reivindicación y defensa de los derechos humanos ha adquirido gran resonancia en muchas de las sociedades contemporáneas por considerarse un ingrediente necesario para contar con regímenes democráticos.

En el contexto de un mundo globalizado y competitivo donde las fronteras tienden a difuminarse, es imperante que las sociedades modernas fomenten el libre flujo de información y no su restricción.

En la época actual, en que la información fluye de manera vertiginosa, resulta conveniente que aquella información generada en las dependencias gubernamentales se ponga al alcance de los ciudadanos, esto con la finalidad de que exista un sano equilibrio en el ejercicio del poder y acotar los excesos del mismo.

La prerrogativa a saber sobre la gestión pública es un derecho social que en nuestro país no se había podido ejercer plenamente a pesar de contar con el reconocimiento constitucional, la ausencia de una legislación al respecto dejaba en el vacío conceptual y jurídico dicho derecho. Por tanto, era necesario crear las condiciones jurídicas para garantizar su ejercicio cotidiano.

En el marco de la “apertura democrática” no se puede concebir una sociedad a la que se le ocultan los acontecimientos de su entorno. Ante esta realidad ya no era posible postergar más en México la elaboración de un marco legal que garantizara el ejercicio del derecho a la información, de ahí la trascendencia de contar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual pretende constituirse como una herramienta eficaz para que los ciudadanos vigilen de manera permanente el proceder de los representantes del gobierno. Al escrutar sus acciones y demandar explicaciones, se puede aplicar un contrapeso al poder público.

El presente estudio está encaminado al análisis sobre el contexto histórico, político y social en el cual se desarrolló el debate que culminó con la promulgación de la LFTAIPG, que representa sin duda alguna un avance significativo en términos de democracia. También se examinará de manera general el contenido de dicha Ley, para saber si cuenta con las características idóneas para convertirse en un instrumento para hacer valer el derecho a conocer información pública en el país.

Hacer referencia a algunas reacciones ante esta nueva Ley en los ámbitos político y social permitirá hacer una prospectiva sobre los alcances de la misma, así como de los obstáculos que podrían impedir su cumplimiento cabal.

La investigación sobre la LFTAIPG resulta relevante y oportuna porque ésta concreta un proyecto sobre el derecho a la información que es necesario como un ingrediente fundamental para aspirar a un verdadero tránsito hacia la democracia. Además, por tratarse de un tema novedoso y de actualidad, la aprobación de esta Ley presenta un campo casi virgen en materia de investigación, el cual resulta pertinente abordar.

Los gobiernos de muchos países han tenido que implementar ciertos mecanismos, tales como reformas constitucionales, creación de leyes y reglamentos, para garantizar a sus ciudadanos el respeto de sus derechos y libertades primordiales. Como parte de ese

catálogo de derechos se encuentra el derecho a la información, la prerrogativa a saber del quehacer gubernamental.

El debate sobre la importancia de transparentar la gestión del gobierno e informar a los ciudadanos al respecto alcanzó a la sociedad mexicana, pues desde finales de la década de los sesenta y de manera más profunda, a partir de los años setenta, el país ha atravesado una serie de cambios que de alguna manera exigen la modificación de prácticas como la secrecía y la opacidad, las cuales han regido el proceder de las instituciones del Estado.

Paulatinamente la discusión sobre derecho a la información pública gubernamental alcanzó un amplio consenso sobre la imperante necesidad de dotar a los ciudadanos de los mecanismos que les permitieran hacer válido su derecho a obtener la información producida por los poderes públicos y por todas aquellas entidades que reciben fondos públicos.

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) representa un parteaguas en la legislación mexicana en materia de apertura informativa, pues a través de ella se busca transparentar el ejercicio gubernamental y poner al alcance de la sociedad dicha información.

Es importante señalar que la coyuntura histórica, política y social influyó en gran medida para concretar el proyecto que después se convertiría en ley. Muchos fueron los actores políticos y sociales quienes ejercieron cierta presión para que el Congreso considerara en la agenda legislativa la aprobación de una Ley Federal a través de la cual las instituciones de gobierno se vieran obligadas a difundir información sobre su manera de operar, pero ante todo, el logro más destacado es la posibilidad otorgada a los ciudadanos de acceder a esa información pública gubernamental, y con ello darles los medios para escrutar al gobierno.

Llegar a esta Ley supuso un proceso por demás interesante en el ámbito social, pues debido a la constante transformación de la realidad, se presentan nuevos horizontes en el devenir histórico de nuestro país, los cuales se fueron manifestando a lo largo de poco más

de 20 años, donde la sociedad se ha tornado más participativa y está más vigilante que antes. Por tal motivo, la elaboración de un marco legal que permitiera acceder a la información gubernamental era necesario e inminente.

Las elecciones del 2 de julio de 2000 representaron un importante acontecimiento para la vida política del país, pues el otrora partido hegemónico durante poco más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue derrotado en las urnas. Este acontecimiento permitió la alternancia en el poder y con ello se vislumbró la posibilidad realizar algunos cambios que contribuyeran a cimentar la democracia en el país.

A la mitad del mandato de Vicente Fox se ha observado que dicha alternancia no ha sido rebasada para dar un paso más significativo en la consolidación de la vida democrática en el país. Sin embargo, no se puede soslayar la trascendencia que implica la promulgación de la LFTAIPG como un excelente punto de arranque para generar las condiciones propicias que deriven en prácticas democráticas.

En lo que refiere la “apertura política”, dicha ley pretende poner a disposición de la sociedad información sobre las actividades de las diferentes dependencias gubernamentales, con el fin de transparentar el ejercicio de las mismas. Asimismo, la ley supone un cambio en la relación entre gobernados y gobernantes, pues ahora los funcionarios del aparato burocrático están obligados a rendir cuentas a la ciudadanía, lo cual contribuiría a reducir los márgenes de corrupción en la medida en que los ciudadanos ejerzan su derecho a conocer sobre el desempeño del gobierno y a su vez éste y sus dependencias procuren operar con nitidez y estén dispuestos a asumir los preceptos de la LFTAIPG.

La transparencia y la rendición de cuentas se presentan como dos elementos esenciales en la democracia, por tal motivo será valioso examinar las posibilidades de la ley para convertirse en el instrumento óptimo para propiciar ambas condiciones.

El derecho a saber sobre el desempeño de los gobernantes es una de las prerrogativas que indudablemente podrían contribuir a mejorar la relación entre gobernados

y sus gobernantes, pues la transparencia del ejercicio público lograría generar mayor confianza por parte de los gobernados hacia sus representantes.

No obstante, en mayor o menor grado, se han manifestado resistencias a la transparencia en diferentes dependencias públicas, lo cual resulta un tanto comprensible, cuando la opacidad y el secretismo han sido las pautas en el ejercicio del poder público por largos años. No obstante, es deseable que gradualmente se construya una cultura de la transparencia entre los gobernados y la ciudadanía, donde los primeros asuman que ante las actuales circunstancias ya no es posible seguir gobernando a espaldas de la ciudadanía y en ese contexto es imperante la sustitución de la opacidad como práctica recurrente y tratar de operar con la mayor claridad posible, lo cual será sumamente valioso en términos de democracia.

En este trabajo pretendo exponer que no obstante la LFTAIPG es en sí misma un avance meritorio, no es suficiente para hacer totalmente válido el derecho a la información en México, por lo que la tarea aún no termina. Sin embargo, el primer paso se ha dado, ahora falta que tres de los actores principales en este asunto: gobierno, ciudadanía y medios de información hagan lo propio para otorgarle un verdadero sentido a la ley en el momento de hacer valer todos sus preceptos.

Disponer con una ley de acceso a la información pública y aplicarla de la manera adecuada puede ser un ingrediente importante para que la relación entre gobernantes y gobernados madure, pues mientras los primeros procederán de manera natural a informar a los ciudadanos sobre su desempeño y estarán acostumbrados a un constante escrutinio, los segundos se encontrarán más pendientes de las acciones de gobierno y contarán con los elementos para tomar las decisiones que mejor le convengan.

Es en esto último donde, de acuerdo con nuestro punto de vista, radica la importancia de la ley, en la posibilidad que podría tener el individuo de conocer para no ser vulnerable al engaño y a la imposición; en saber, para que con base en su conocimiento e información pueda elegir entre una o varias opciones. Tener y ejercer plenamente la

libertad de acceso a la información sin duda alguna podría reflejarse en el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

En el primer capítulo de este trabajo retomo de manera breve algunos conceptos como libertad de expresión, libertad de información y derecho a la información como puntos de partida para comprender la importancia de la LFTAIPG en estos apartados. Del mismo modo abordo la importancia del acceso a la información pública gubernamental para alcanzar condiciones democráticas en nuestro país. Pero para entender por qué hasta ese momento histórico se pudo concretar la ley es menester analizar un poco la relación que ha existido entre el Estado y los medios de comunicación en México.

Para los fines de este trabajo es importante considerar el proceso histórico en el que se vio inmersa la discusión sobre la promulgación de una ley como la LFTAIPG, de ahí que en el segundo capítulo se traten los antecedentes históricos de la libertad de información y el derecho a la información en México, pues resulta interesante conocer el contexto político, económico y social en que surgió la ley. Sin duda alguna otro elemento esencial fue la movilización de la sociedad civil, ya que de ninguna manera se puede negar que en el decreto de la LFTAIPG la participación de diferentes sectores de la sociedad interesados en el tema tuvieron un impacto determinante.

Ya en el tercer capítulo se hace una descripción de la ley, sus objetivos, sus particularidades, la manera en que opera, el papel del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano vigilante, así como la resistencia a la apertura informativa.

En este trabajo se analizan únicamente los avances de la ley hasta la mitad del sexenio de Vicente Fox. A pesar de la que la LFTAIPG se presenta como uno de los logros más importantes de la presente administración, aún queda mucho por hacer, pues se trata sólo de una arista de todo lo que implica el derecho a la información, aunque de ninguna manera se puede soslayar la trascendencia de este hecho.

CAPÍTULO I

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Antes de abordar lo que respecta a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, materia que nos ocupa en este trabajo, resulta imperioso partir haciendo una breve referencia a conceptos como libertad de expresión y derecho a la información, garantías individuales consagradas en los Artículos 6° y 7° Constitucionales. De esta manera, contaremos con un marco de referencia que nos permitirá comprender por qué es tan valioso contar con una ley normativa del derecho de los mexicanos a saber los contenidos de la información pública gubernamental.

1.1. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Cuando hablamos de expresión nos referimos a la manera en que los seres humanos exteriorizamos nuestros pensamientos, generalmente manifestados a través de instrumentos como signos, palabras, gestos, actitudes, entre otros, esto con la finalidad de comunicar algo a alguien.

Contar con la posibilidad de expresarse es el fruto de una histórica lucha contra el autoritarismo de distintos regímenes, quienes con el afán de poseer y retener el poder han utilizado todo tipo de mecanismos para evitar la libre expresión de los pensamientos, pues tal acción podría representar una amenaza a los intereses de quienes detentan el poder y procuran el mantenimiento del *status quo* a fin de seguir gozando de privilegios.

Los orígenes de la libertad de expresión, entendida como la facultad de los individuos para externar sus ideas y pensamientos, se remontan hasta 1789, cuando la Declaración Francesa considera a la libertad de expresión como un derecho que el Estado debe procurar para todos los individuos, así pues, en su Artículo 10 establece lo siguiente: “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley.”

De acuerdo con el experto en materia de derecho a la información, Ernesto Villanueva, la “libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales del hombre porque representa la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad.”¹ Ha sido precisamente aquella capacidad para pensar y la libertad para divulgar los pensamientos, lo que ha permitido el desarrollo de la sociedad, por medio de la propagación de las ideas se han logrado las más grandes transformaciones de la humanidad.

La Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió en 1946 y comenzó a analizar el problema de la información desde el punto de vista jurídico. En ese mismo año, el Consejo Económico y Social autorizó a la Comisión de los Derechos del Hombre a crear una Subcomisión de la Libertad de Información, la cual se integró al año siguiente.

En 1947, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General de la ONU hiciera saber a todos los Estados que deberían participar en la próxima Conferencia de Ginebra contestando una encuesta. En ella se solicitaba una serie de datos a los gobiernos sobre la situación jurídica y fáctica de la información de sus Estados, anexar los textos jurídicos correspondientes, así como las observaciones que juzgaran pertinentes. Con los puntos de la encuesta, se elaboró la orden del día de la Conferencia de Ginebra.

El documento que se produjo como resultado de la Conferencia destaca aspectos como la consideración del carácter de empresa de beneficio del órgano informativo, es decir, el aspecto económico-mercantil, el cual se manifiesta al inquirir sobre la creación, propiedad y control de algún órgano.

Treinta y tres fueron los gobiernos que respondieron a la encuesta del Secretario General, entre ellos el mexicano, quien respondió el cuestionario de manera incompleta. En el periodo de marzo a abril de 1948 se llevó a cabo en la ciudad de Ginebra la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Información”, a la que asistieron 57 Estados

¹ Villanueva, Ernesto. El sistema jurídico de los medios de comunicación en México. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.. P. 11.

miembros de la Organización, México entre ellos, así como Estados no miembros invitados.

Es en la Declaración Universal de Derechos Humanos suscrita en París el 10 de diciembre de 1948 donde se reconoce en su Artículo 19 la libertad de expresión como una garantía humana al establecer que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión...”

La libertad de expresión radica en la posibilidad de utilizar cualquier medio para exteriorizar las ideas, pensamientos, opiniones, siempre y cuando no se violente la ley. En el caso de México, la libertad de expresión es reconocida como una garantía individual en el Artículo 6° Constitucional, donde se estipula que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público...”

Aunque ya en la Constitución promulgada en 1857 se garantizaba la libertad de expresión y la libertad de imprenta como parte del derecho humano de expresarse libremente, en la formulación de los artículos 6° y 7° influyeron en gran medida un grupo de liberales progresistas, quienes se pronunciaron por una libertad de prensa sin restricción alguna. Esto se debió a la concepción que tenía estos constituyentes sobre los derechos humanos, así que en el Congreso de 1856 se aprobó casi por unanimidad el derecho a escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.

Artículo 6°. Constitución 1857. La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

Artículo 7°. Constitución de 1857. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia: ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

La investigadora Fátima Fernández Christlieb señala que desde la lucha de independencia hasta nuestros días, garantizar constitucionalmente la libertad de imprenta ha

sido una constante de la legislación mexicana en materia de prensa.² Dicha garantía se patentó nuevamente en la Carta Magna de 1917, incluso al comparar los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1857 y la de 1917, se encontrarían diferencias mínimas.

Artículo 6°. Constitución de 1917. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Artículo 7°. Constitución de 1917. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito.

Sin embargo, a lo largo del muy desgastado trayecto de la nación mexicana en búsqueda de una genuina democracia, se han registrado incontables violaciones a esas garantías, hechos tales como la censura, la prohibición de publicación de escritos, la persecución a causa de no comulgar con la ideología oficial e incluso asesinatos de periodistas y editores, entre otros, han tenido lugar aún en contra de las disposiciones constitucionales del Estado Mexicano.

Fernández Christlieb señala incluso que el primer periódico diario que aparece en nuestro país, el *Diario de México*, padece la violación de la libertad de imprenta, pues José Ruíz Acosta, editor del órgano informativo, fue separado de la redacción y encarcelado por publicar ideas de tipo político, las cuales se oponían a la versión oficial y se encaminaban a la reflexión sobre la conducta política de gobernantes y gobernados.

Así tenemos por ejemplo, que la prensa mexicana de finales del siglo XX se distinguió por su perfil oficialista. No obstante que existía un artículo constitucional que garantizaba la libertad de expresión. Si hacemos un recorrido histórico por la prensa y el ejercicio periodístico en nuestro país encontraremos innumerables violaciones al artículo 6°

² Fernández Christlieb Fátima. Los medios de difusión masiva en México. México, Juan Pablos Editor, 1985. p. 15.

de nuestra Carta Magna.

¿Podemos decir entonces que en nuestro país el Estado realmente garantiza la libertad de expresión o ésta sólo se reduce a la redacción de un artículo plasmado en la Constitución, pero muy lejos de hacerse cumplir y respetar?

Es muy cuestionable el ejercicio de la libertad de expresión e imprenta en nuestro país, pues se ha caracterizado por una constante violación al derecho humano de expresarse libremente, y al derecho de obtener información veraz, imparcial y completa.

Para poder ejercer el derecho a la libertad de expresión es necesario contar con los medios para hacerlo, pero en nuestro país son muy pocas las personas que tienen acceso a los medios de información, situación que limita en gran medida el ejercicio de ese derecho universal, por tal motivo la libertad de expresión es un derecho desigual, pues son los propietarios y directivos de los medios, los anunciantes, periodistas, el gobierno y algunos partidos políticos quienes acceden a ellos, dejando al margen a la mayor parte de la sociedad y en muchos casos, esa minoría que dispone de espacio en los medios, se asume como la voz de todos.

No se debe perder de vista que la libertad de expresión es un recurso esencial para la participación en la vida pública y en la medida en que se disponga de los medios para expresarse se contribuirá a forjar los cimientos de un régimen democrático.

1.2 LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

Antes de referirnos a la libertad de información, es conveniente hacer mención del concepto de información. Definiciones de información hay muchas, sin embargo, para los fines de este trabajo haremos alusión a la proporcionada por Antonio Paoli, quien entiende la información como “el conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los

datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como guía de su acción.”³

Al tomar la anterior definición de información, partimos del supuesto de que la información obtenida por los ciudadanos con la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), será básica para conocer mejor las acciones del gobierno, evaluarlas, exigir cuentas y tomar mejores decisiones.

La Conferencia de Ginebra celebrada en 1948, definió la información como “los medios que permiten llevar al conocimiento del público hechos y acontecimientos de la actualidad y opiniones sobre tales hechos y acontecimientos, a saber; diarios, periódicos de información, emisiones radiofónicas y noticieros cinematográficos.”

Sin embargo, esta definición es inexacta y confusa, pues más que hacer referencia al conjunto de datos que conforman la información, alude estrictamente a los medios a través de los cuales se puede difundir dicha información. Además la definición se remite a mensajes exclusivamente informativos, excluyendo los mensajes difundidos por los medios que no son ofrecidos como notas informativas, artículos de fondo, reportajes, entre otros.

Si bien la libertad de expresión se comenzó a registrar en el siglo XVIII en la Declaración Francesa, la libertad de información es prácticamente un aspecto novedoso, pues fue hasta el 10 de diciembre de 1948 cuando en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 19, donde se señala que todo individuo tiene el derecho de “investigar y recibir informaciones y opiniones...”

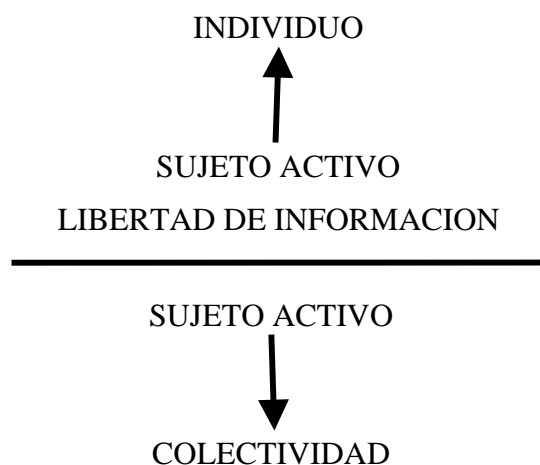
Se puede observar que el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos no sólo toma en cuenta la libertad de expresión, además considera la libertad de recibir, investigar y difundir información a través de cualquier medio de expresión, lo cual va configurando lo que se conoce como la libertad de información.

³ Paoli, Antonio. La Comunicación. México, Edico, 1980. p. 21.

Así, la libertad de información puede considerarse como el derecho de todo individuo de recibir e investigar informaciones, pero también de difundirlas través de cualquier medio de comunicación.

Ernesto Villanueva señala que el sujeto activo de la libertad de información puede ser cualquier individuo, pero generalmente ese derecho ha sido delegado a los periodistas, quienes al contar con esta facultad pueden ejercer su profesión de manera libre, contar con los elementos necesarios para informar a la sociedad de forma veraz y oportuna.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la libertad de información es la colectividad, incluido el individuo que se pretende proteger para que con base en la información pueda crear sus propios juicios y opiniones.



Así tenemos que la libertad de información comprende dos aspectos:

- 1) El derecho a recibir libremente toda la clase de información, es decir, el acceso a datos.
- 2) El derecho a difundir esos datos a otros.

Ernesto Villanueva señala que la libertad de información presenta las siguientes funciones.⁴

⁴ Villanueva, Villanueva Ernesto. Derecho mexicano de la información. México, Oxford, 2000. P. 22.

1. La información es una función pública. Se supone que nadie debe informar si no es para satisfacer el derecho del individuo a recibir información veraz, completa e imparcial.
2. La información se transforma en una garantía supranacional. El derecho de recibir y emitir información encuentra protección frente a los intentos estatales por suprimir o restringir indebidamente el alcance de esta libertad fundamental de todos los individuos.
3. La información es también un objeto plural, pues para que el individuo pueda formar libremente sus opiniones y juicios, y a sí participar libremente en los asuntos de la vida pública, es necesario que tenga ante sí una amplia gama de versiones, las cuales incluso pueden ser contrapuestas. Por lo anterior la libertad de información es al mismo tiempo libertad de controversia política, lo cual es básico para una sociedad con aspiraciones democráticas.

1.3. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

1.3.1 Derecho a la Información como Derecho Humano

El derecho a la información es un derecho humano universal, lo cual implica que todos los individuos por el hecho de nacer poseen ese derecho sin discriminación alguna ya sea por raza, sexo, cultura, nacionalidad, posición económica o religión, entre otros aspectos.

Este principio es un tanto debatible, pues no todos los sectores de la sociedad pueden ejercer su derecho a la información y muchas veces es porque no cuentan con los recursos económicos para contar con un espacio en los medios de información masivos, cuya naturaleza es empresarial y por ello persiguen un beneficio económico. Así que por no contar con dinero, muchos sectores de la sociedad simplemente no tienen la posibilidad de hacer escuchar su voz.

El reconocimiento legal del Derecho a la Información data del 10 de diciembre de 1948 y nos remite al ya citado Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se estipula lo siguiente:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión, este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Fue el 16 de diciembre de 1966 cuando esta libertad se ratifica en el Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.
2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en

una seguridad necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de información confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Como se puede observar, tanto la Declaración de los Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, reconocen la facultad de los individuos no sólo de expresar, sino de *recibir, indagar y difundir información*.

Entonces, el derecho de información se refiere al derecho de la sociedad para estar informada de manera veraz sobre los acontecimientos fundamentales que se desarrollan tanto en su entorno mediato e inmediato.

Por su carácter de universal, el derecho a la información es un derecho individual por la facultad que asiste a cada persona: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión... el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas...”. Sin embargo, el derecho a la información también es un derecho social, pues en la medida en que la sociedad esté mejor informada, habrá una sociedad más participativa y democrática.

1.3.2. Concepto de Derecho a la Información.

Sin duda alguna, uno de los motivos que retrasó el reconocimiento del Derecho a la Información y su legislación fue la ausencia de una definición que pudiera abordar las implicaciones que esta facultad tiene.

El Derecho a la Información está considerado como una de las garantías que de acuerdo con la Declaración de los Derechos Humanos, debe ser garantizado por los Estados para propiciar una sana convivencia entre los gobernantes y sus gobernados.

Ernesto Villanueva define el derecho a la información como “el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado”⁵

Con base en lo anterior el derecho a la información implica tres vertientes:

- a. La libertad de expresión, es decir, el derecho de emitir opiniones de cualquier índole a través de cualquier medio.
- b. La libertad de información, que supone la facultad de investigar y difundir hechos de interés público.
- c. El derecho a recibir informaciones y opiniones.

Así pues, el derecho de información comprende la libertad de investigar o indagar; la libertad de recibir y la libertad de difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, se pueden contemplar los derechos tradicionales de imprenta, de expresión y se adicionan las libertades de recibir y de buscar o investigar informaciones.

⁵ Villanueva, Ernesto. Derecho mexicano de la información. P. 42.

Debido a que el derecho a la información comprende tres facultades: la difusión, la investigación y la recepción de información, podemos contemplar que se involucran dos aspectos de suma relevancia: el derecho a informar y el derecho a ser informado.

- * El derecho a informar comprende el acceso a cualquier individuo, grupo social u organización a los medios de difusión para hacer del conocimiento de la sociedad información de interés general.
- * El derecho a ser informado refiere al derecho de los individuos a estar informados de los sucesos públicos y de cualquier tipo de información que pudiera afectarle o interesarle.

No obstante a esta dualidad ideal que debe enmarcar el derecho a la información, la facultad de informar y de ser informado no figura claramente en la realidad mexicana. Con respecto al acceso de los individuos a los medios de difusión, existen grandes ausentes, pues hay un gran número de personas y grupos marginados en la participación dentro de los medios o como los denomina el periodista Ricardo Rocha, “el mosaico representativo de la realidad mexicana.”⁶

El periodista asegura que los medios de comunicación tienen la obligación de darle voz a quien no la tiene, como los sindicatos, grupos indígenas, estudiantes, movimientos ecologistas, transportistas, amas de casa, colonos, profesionistas, organizaciones campesinas, comerciantes, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos (no sólo en tiempos electorales); no hay cabida para que los grupos mencionados expongan sus demandas, opiniones y propuestas.

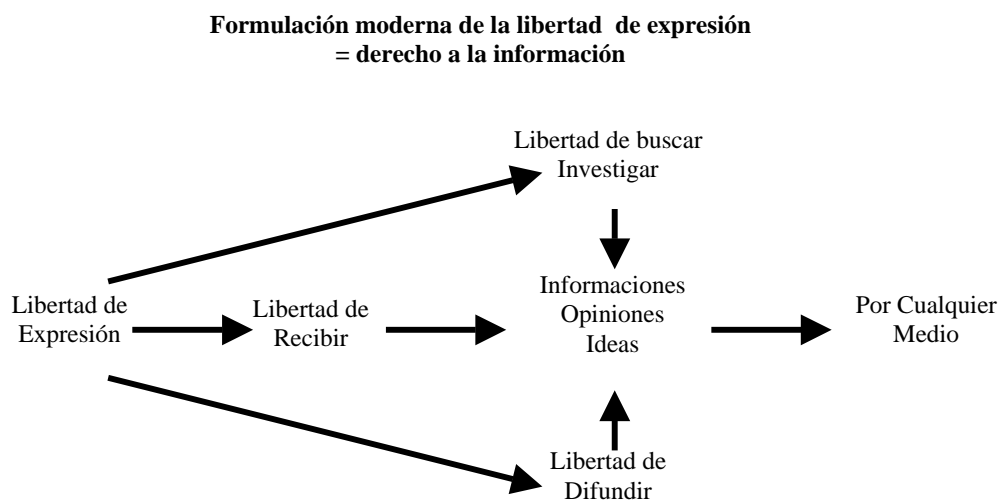
El derecho a la información en México se contempla en el artículo 6º constitucional y versa de la siguiente manera:

⁶ Ortiz Pinchetti, José Agustín. “La televisión no ha evolucionado con el país: Ricardo Rocha”, en *La Jornada*, México, 1º de agosto de 1999, p. 15.

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

A pesar de que la última oración del artículo constitucional alude directamente al derecho a la información, no existía una reglamentación donde como punto de partida se definiera el concepto, se establecieran sus alcances y sus límites, así como las sanciones correspondientes a quienes se negaran a proporcionar la información y con ello violentara tal derecho constitucional.

Sergio López Ayllón propone un esquema donde hace una formulación moderna de la libertad de expresión, equiparándolo con el derecho a la información⁷, la cual resulta muy valiosa para los fines de este estudio.



De acuerdo con el mismo autor, el derecho a la información es un derecho subjetivo de interés público y social por lo siguiente:

- * Es de interés público porque beneficia a la colectividad.

⁷ López Ayllón, Sergio. “El derecho de la información como elemento fundamental”, en Solís Leere Beatriz, El derecho a la información en el marco de la reforma del Estado, México, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Cámara de Diputados, 1998. p. 177.

- * Es de interés social porque obliga al Estado a establecer y garantizar las condiciones necesarias para que los grupos mayoritarios puedan ejercer su derecho a investigar, recibir y difundir información.

En el estudio de cualquier relación jurídica, ya sea pública o privada existe una relación estrecha entre tres elementos: el sujeto, el objeto y el contenido.

1.3.3. Sujetos del derecho a la información

En el derecho a la información, de acuerdo con José María Desantes, “hay un sujeto general del derecho a la información, que de modo invariable puede fungir como emisor o como receptor; pero cada uno de los individuos son sujetos del derecho a la información.”⁸

Por su característica de universalidad el derecho a la información se extiende a todos los seres humanos, de manera específica se reconocen a las personas físicas y morales, así como a las sociedades civiles y mercantiles.

No obstante, su carácter de universalidad, que rechaza cualquier tipo de discriminación, es evidente que por lo menos en nuestro país las discriminaciones se patentan por el hecho de que el acceso a los medios informativos exige grandes cantidades de dinero en gastos de inversión y de explotación y por ello queda reservado a muy pocas personas o grupos sociales.

El periodista puede considerarse como uno de los sujetos más activos en el ejercicio del derecho a la información, ya que éste necesita hacer un uso casi ilimitado de esa garantía para poder desempeñar su actividad. No obstante, ahora con la LFTAIPG, el ciudadano podrá ejercer este derecho y convertirse en un sujeto activo en la materia, la

⁸ Desantes, Guanter José María. El autocontrol de la actividad informativa. Madrid, Edicusa, Editorial Cuadernos para el diálogo, 1973. pp.89-90.

participación ciudadana será fundamental para potenciar los beneficios de la ley y se contribuya en la creación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

José María Desantes considera al periodista como “un instrumento del derecho a la información”, pues ellos son quienes tienen la función social de informar o hacer válido el derecho a la información de los demás. Así, la sociedad en general se sirve del periodista para hacer valer su derecho a la información.

Para hacer efectivo el derecho a la información, la labor periodística resulta trascendental, pues son los periodistas quienes se encargan de poner al alcance de las personas los acontecimientos que cada día van configurando la realidad. De ahí que sea necesario contar con periodistas comprometidos, profesionales y con un alto sentido ético en el ejercicio de su trabajo.

El derecho a la información supone que el Estado tiene la obligación con los sujetos del derecho a la información de no impedir que éstos ejerzan su derecho. Así que aunado al derecho de recibir, indagar y divulgar información, implícitamente existe la obligación por parte del Estado para garantizar a cada ciudadano su derecho a la información.

Si el Estado es el primer garante de la información, se presupone la existencia de una obligación principal (en este caso, la de informar), esto es, si se garantiza el cumplimiento de una obligación, implica que existe un obligado, el Estado, y por lo tanto, una obligación principal, la de informar lo relativo a la administración federal.

Muy larga fue la demora para que en diciembre de 1977 durante el sexenio de José López Portillo México se consagrara con un adhesión constitucional, por demás vago, el derecho a la información. Desde entonces el Artículo 6 Constitucional contiene la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

La prueba de que ese remiendo constitucional: ‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’, carece de un real compromiso por parte del Estado y de voluntad

política para procurar el derecho a la información a los ciudadanos mexicanos, ya que en primer lugar el enunciado es demasiado inconsistente y difuso; y en segundo lugar, no se promulgó de manera inmediata, como era lógico, una ley reglamentaria para el derecho a la información. El pueblo mexicano tuvo que esperar poco más de 25 años para que se emitiera una ley que reglamentara el derecho de acceder a la información pública gubernamental, periodo en el cual el gobierno continuó manejando la información de sus dependencias de manera discrecional y arbitraria a favor de la élite en el poder y de la clase gobernante.

De manera ideal, se supone que el Estado es el principal obligado a informar y a ser garante de la información, pero la realidad es totalmente diferente. En nuestro país históricamente se ha dado una relación de connivencia entre el Estado, el gobierno y de la élite política y económica con los medios de comunicación. Esta relación *cuasi* perversa, ha limitado en gran medida el derecho de información de los ciudadanos mexicanos, pues los medios de comunicación tienen una tradición oficialista, que aunque se ha transformado un poco al haber mayor apertura, se ha caracterizado por dar a conocer la información con tintes triunfalistas, con una visible parcialidad ideológica y selectiva; a cambio, los empresarios dueños de los medios han recibido una gran cantidad de consideraciones, tales como la discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones.

Lo anterior también atenta contra el libre ejercicio periodístico, pues si los medios están condicionados o comprometidos con una postura oficialista y/o a los intereses de las empresas patrocinadoras, obviamente los periodistas como sujetos de la actividad periodística no cuentan con la posibilidad de hacer valer su derecho de informar de manera oportuna, auténtica, lícita y veraz.

Anteriormente se mencionó que la libertad de expresión es una parte fundamental del derecho a la información, sin embargo, un tipo de “ley mordaza” se ha impuesto a los mexicanos, pues ellos son quienes no han contado con los espacios necesarios para la expresión de sus demandas, inquietudes y propuestas; esto debido a que unos cuantos se han apoderado de los espacios en los medios y se han cerrado para los grupos mayoritarios,

lo cual evidencia la perniciosa relación entre los concesionarios de los medios y la élite política-gubernamental.

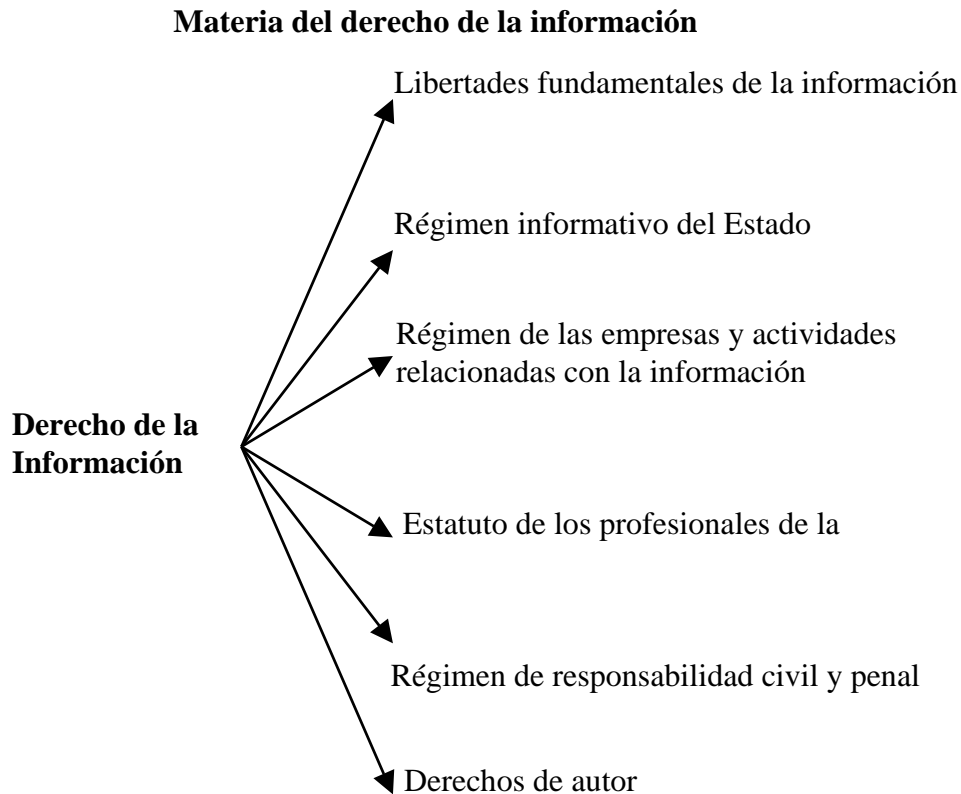
Es claro que los sujetos del derecho a la información no han podido gozar en nuestro país de ese derecho, considerado como derecho humano universal y garantizado por la Constitución Política Mexicana, de ahí la importancia de disponer de una ley que defina los alcances y límites del derecho a la información.

1.3.4. EL OBJETO DE ESTUDIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La información obviamente es el objeto que atañe al estudio del derecho a la información y de acuerdo con Sergio López Ayllón, “comprende tanto los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir y recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas), los ámbitos (individual, colectivo, nacional e internacional) y las funciones (entender las situaciones para estar en condiciones de actuar.”⁹

Sin embargo, al decir que la información es el objeto de estudio o la materia del derecho de la información, se abarca un gran espectro que comprende aspectos como el estudio de las libertades fundamentales de la información, el régimen informativo del Estado, el régimen de las empresas y actividades relacionadas con la información, el estatuto de los profesionales de la información, el régimen de responsabilidad civil y penal en materia de información, en incluso, los derechos de autor. Así, en materia del derecho de la información, López Ayllón presenta el siguiente esquema:

⁹ López Ayllón, Sergio. El derecho a la información. México, Porrúa, 1984. p. 176.



1.3.5. Los límites del derecho a la información

Partiendo de la premisa de que ningún derecho es absoluto, las limitaciones que puede tener cualquier derecho o libertad en México necesariamente deben estar supeditadas a las restricciones que establece nuestra Carta Magna.

Algunas de las limitantes del derecho a la información se encuentran vertidas en los Artículos 6° y 7° de la Constitución Política del país, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus Artículos 3, 19 y 20, en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como en el Código Penal. Dichas restricciones se refieren principalmente a:

- * El respeto a la vida privada o el derecho a la intimidad
- * La protección de la seguridad pública
- * No atentar contra el orden público
- * Salvaguardar la moral pública

1.4. DERECHO DE PETICIÓN

El derecho de petición se establece en el Artículo 8° Constitucional y conforma uno de los derechos derivados del derecho a la información. Este derecho tiene dos vertientes distintas garantizadas por la disposición constitucional:

1. El derecho de dar información; y
2. El derecho de recibir información

En 1948 expertos de la UNESCO declararon, aludiendo en cierta manera la “derecho de petición” que: “todos los hombres tienen derecho a información completa y exacta, procedente de todas las fuentes importantes, con el fin de que puedan desempeñar el papel que corresponde a la sociedad.”

Por su parte, nuestra Carta Magna se refiere al derecho de petición en su Artículo 8° de la siguiente manera:

Artículo 8°. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Conforme al Artículo 8° Constitucional, es el ciudadano quien posee el derecho de solicitar información y el funcionario o empleado público tiene la obligación de otorgarla. Sin embargo ésta no ha sido una práctica recurrente en las oficinas de las diversas entidades y dependencias de la administración pública, donde el secretismo y la opacidad han imperado.

Un elemento esencial para hacer valer el derecho a la información es tener a disposición las fuentes de información, para ello son necesarias algunas condiciones. Por ejemplo, que los tres poderes de la Unión, las diferentes dependencias públicas y

gubernamentales proporcionen a los ciudadanos la información requerida por ellos, que los medios de comunicación cumplan con su función social de informar de manera veraz, oportuna y plural a las personas; pero sobre todo es imperiosa la existencia de una reglamentación para precisar entre otros aspectos, a qué se refiere el “derecho de petición”, en qué términos se puede hacer valer, los procesos para solicitar la información, establecer los tiempos para obtener una respuesta por parte de los obligados a proporcionar la información, así como las sanciones correspondientes para aquellos funcionarios y empleados públicos que se nieguen a brindar la información sin justificación alguna.

Debido a la ausencia de esa reglamentación, es decir, mientras no se cataloguen los derechos y las obligaciones referentes al derecho de petición, de acuerdo con Salvador Ochoa Olvera, los preceptos en materia de información, serán “‘letra muerta’ y ‘autocondenada’ por su lenguaje obsoleto y polivalente.”¹⁰

De ahí que era necesaria una legislación lo más precisa y puntual posible, dejando de lado todo tipo de ambigüedades que den pie a diversas interpretaciones, esto con la finalidad de que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a recibir información.

1.5. SOBRE LA DEMOCRACIA

El tránsito hacia una genuina democracia en México ha sido largo, lento y desgastante, sin embargo una de las bondades de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es que puede contribuir a la consolidación democrática del país, pues se presume una relación transparente entre el gobierno y la sociedad, donde el primero rendirá cuentas a la segunda, acotando los excesos en el ejercicio del poder y al permitirle a los ciudadanos conocer de qué manera se desempeñan aquellos a quienes les ha dado la facultad de representarlos para tomar las decisiones que le afectarán directamente,

¹⁰ Ochoa Olvera, Salvador. Derecho de prensa: libertad de expresión, libertad de imprenta, derecho a la información. México, Monte Alto, 1998. P. 186.

así como saber a dónde se destinan sus impuestos con los que mantiene la estructura del Estado.

Con lo anterior podría crearse un clima de confianza por parte de los gobernados hacia los gobernantes, así como un mayor compromiso de parte de los servidores públicos al sentirse sometidos a un constante escrutinio. Estas transformaciones podrían representar un paso significativo para alcanzar un verdadero ejercicio democrático y no continuar en la simulación.

1.5.1 Democracia y derecho a la información

En una verdadera democracia el pleno ejercicio del derecho a la información es una condición necesaria pues representa una clara muestra de transparencia por parte de los Estados, prácticas de opacidad y discrecionalidad no se pueden concebir en un régimen democrático. Para los fines de este trabajo es importante hacer referencia al estrecho vínculo entre derecho a la información y la democracia, debido a que la LFTAIPG podría convertirse en un instrumento que propicie el ejercicio de prácticas como la rendición de cuentas por parte del gobierno, así como la transparencia en todas sus acciones, las cuales significan un importante paso en el proceso de democratización.

Definir ciertos conceptos frecuentemente resulta un tanto problemático, pues en ocasiones no es posible contar con una definición que abarque la mayoría de los aspectos implicados en el término y en muchas ocasiones no existen definiciones universalmente aceptables. Así ocurre con el término democracia, para el cual, numerosos autores han proporcionado una propia.

Apegándonos a su raíz etimológica, democracia proviene del griego *demokratía*, donde “*demos*” significa pueblo y “*kratos*”, poder. Lo anterior sustenta que se trata de un régimen político donde el pueblo es el titular del poder soberano y es el mismo pueblo el beneficiario.

Para delimitar conceptualmente el término *pueblo*, podemos utilizar dos acepciones, la primera se refiere en un sentido general al conjunto total de los ciudadanos; en un sentido más estricto, el vocablo *pueblo* remite a las clases sociales mayoritarias. El primer sentido se ajusta a la definición jurídica, pues hace referencia a quienes se les reconoce el derecho de voto; el segundo sentido contiene aspectos sociológicos.

La misma Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, con respecto a la democracia, declara en su Artículo 21, párrafo tercero, lo siguiente: “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto...”

El referente histórico con el cual contamos es el de las ciudades griegas antiguas o “polis”, las cuales se consideran las primeras formaciones políticas democráticas.

El politólogo italiano Giovanni Sartori¹¹ hace una distinción entre la democracia antigua y la democracia moderna. En la democracia antigua los ciudadanos se reunían en la plaza pública en un tipo de asamblea popular donde los ciudadanos podían expresar su opinión sobre las cuestiones que afectaban a la comunidad, así las personas tomaban parte directamente en la toma de decisiones respecto a los asuntos colectivos y el poder residía en esa junta donde se decidía prácticamente todo, pero los individuos no tenían derechos que reclamar como particulares. A este tipo de democracia también se le denomina directa.

Sartori ubica la democracia moderna en un conjunto de instituciones basadas en la representación política y que no cuentan con un centro monolítico de poder, pues cuenta con varios. En este tipo de régimen los individuos sí tienen el derecho de esgrimir frente al poder.

¹¹ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? México, Edit. Patria, 1993. pp.13-14

En otro momento histórico y como resultado de las revoluciones burguesas y del ascenso del sistema capitalista de los siglos XVII al XIX aparece la llamada democracia representativa, la cual presupone que por medio del voto, cada ciudadano elige a sus representantes, les otorga el poder para que éstos decidan y actúen por él a favor de sus intereses.

Es necesario tomar en cuenta en la democracia *sobre quién se ejercer el poder*, que en este caso se supone es el pueblo y ante él deben someterse los demás poderes para obtener un beneficio para el mismo pueblo.

Cabe mencionar que la elección de representantes no significa delegar en ellos el poder soberano o que se asuman como beneficiarios de este régimen, pues de ser así se afectaría la esencia del régimen democrático.

En el caso de las democracias representativas, es en el momento de las elecciones cuando se concreta o se otorga el poder soberano, donde por medio del voto se delega el poder a los representantes. Sin embargo, podemos observar que muchas veces no existe un claro compromiso por parte de quien otorga el mandato y quien lo recibe.

Ante la falta de mecanismos de control en México que estén pendientes de que se cumpla lo pactado o lo prometido durante las campañas electorales, y en caso de no hacerlo, se revoque el mandato, se cae en una práctica muy dañina para la mayor parte de la sociedad, que es el otorgamiento de un poder ilimitado, el poder soberano conferido al pueblo, es trasladado a los funcionarios gubernamentales electos.

La cuestión de la democracia se ha reducido a aspectos de forma, las sociedades modernas expresan los valores esenciales de la democracia son los de la democracia representativa y tienen que ver con cuestiones como:

- * El número de partidos políticos u opciones de elección existen.

- * El organizador y arbitro de los procesos electorales; así como el grado de confiabilidad con que cuentan.
- * El correcto conteo de los votos y el respeto de los resultados de los comicios.
- * La alternancia en el poder

A nivel mundial se habla mucho de la desaparición de los regímenes autoritarios y del arribo de los procesos de transición democrática, esto en gran medida se ha configurado como parte de la retórica de nuestros tiempos. Pero es necesario hacer un verdadero análisis y contemplar en qué términos se concibe la democracia, pues actualmente se están considerando sólo los elementos de la representatividad.

Los países se preocupan y ocupan por pactar las formas de elección, que si bien es fundamental para cimentar la democracia por tal factor, no es lo único. No se puede limitar la democracia a la ejecución de procesos electorales transparentes, los cuales son un ingrediente fundamental, más no la esencia.

En el caso específico de México (y con una fuerte tendencia a nivel mundial), se puede contemplar que la democracia representativa poco a poco se ha ido cristalizando en una “plutocracia” (del griego *plutokratía*), es decir, según la etimología griega, “gobierno de los ricos”.

Con la adopción del modelo neoliberal se contempla que paulatinamente la figura del Estado se va desdibujando del panorama nacional y se da lugar a la intervención de los empresarios y magnates para que sean ellos quienes decidan y orienten el destino del país. Así, una minoría que conforman las élites del poder económico y político son quienes tiene en sus manos el futuro de la gran mayoría de la sociedad. Esta es una verdad palpable en el caso de la relación entre los concesionarios de los medios de comunicación y el Estado.

Hay otro elemento que resulta indispensable considerar: la alternancia en el poder. Después de poco más de 70 años en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI)

estuvo al frente del país y estableció lo que el politólogo Nicos Poulantzas denomina “estatismo autoritario”, cuyos elementos son: la presencia de un presidente todo poderoso, un poder legislativo subordinado y un partido dominante de masas. Estos tres ingredientes, aunados a los medios de difusión han permitido que en México operara ese “estatismo autoritario” al que refiere el autor.¹²

Con el paso de los años era casi imposible que ese sistema presidencialista perdurara y la sociedad mexicana fue testigo de su desgaste. Por tratarse de un sistema estático, en contrasentido a la realidad que cambia constantemente, no era posible que subsistiera. Del mismo modo, la sociedad mexicana, experimentaba las consecuencias de los excesos de ese sistema unipartidista, buscaba un cambio que se tradujera en beneficios para la sociedad general y no sólo para la élite gobernante.

Deslumbrada ante la posibilidad de ese anhelado cambio, el 2 de julio de 2000 la sociedad mexicana se volcó en las urnas a favor de Vicente Fox, quien fuera candidato por el Partido Acción Nacional, quien a nivel discursivo enfatizaba y magnificaba los errores y excesos del PRI-gobierno que condujo a nuestro país por más de siete décadas y prometía soluciones casi mágicas para remediar la situación. Durante la jornada electoral de julio de 2000 se patentó la emisión de votos de castigo para el PRI, favoreciendo al candidato panista.

Como parte de la vorágine de la campaña electoral y en un ánimo bastante optimista, donde se tenían en las manos la posibilidad de acabar con el presidencialismo priísta e ingresar a una verdadera democracia, las expectativas fueron grandes. El problema fue que en ese ánimo se llegó a creer que la sola transición en el poder nos conduciría a la democracia. Si bien la transición es sana, no es suficiente.

A tres años de gobierno panista se puede vislumbrar que las cosas no han cambiado de manera significativa, se continúan conservando las estructuras del poder, la élite

¹² Poulantzas, Nicos, Estado, poder y socialismo, México, Siglo Veintiuno editores, 1986. p.265.

empresarial continúa ganando espacios y junto con la élite gubernamental siguen conduciendo al país.

Resulta conveniente hacer una reflexión para ver hacia cuál democracia nos dirigimos, si es en verdad una democracia o un sistema autoritario disfrazado sólo de buena voluntad, pero en realidad carece del compromiso implicado en un régimen democrático, además peligrarían una serie de intereses que ni la clase dominante económica, ni la política están dispuestos a poner en juego.

1.6. RELACIÓN ESTADO-MEDIOS

Es importante mencionar que la relación entre el Estado y los medios de información en cierto modo ha obstaculizado el libre acceso del ciudadano a la información debido a los intereses en juego. Por las características del régimen de medios en el país, éstos se han beneficiado respecto al otorgamiento y renovación de concesiones, a cambio de difundir la información conveniente para el gobierno en turno.

La LFTAIPG ofrece la oportunidad de modificar ese esquema, pues si el ciudadano lo desea, y haciendo uso de su derecho a la información, puede acceder a las fuentes de información y en dado momento comparar lo difundido a través de los medios de comunicación con lo recabado y de ser necesario, podrá exigir cuentas.

Al hacer una revisión, la historia nos muestra la existencia de una relación de complicidad entre el Estado, el gobierno y de la élite política y económica con los medios de comunicación, de acuerdo con Javier Esteinuo Madrid:

El estado capitalista contemporáneo ante la necesidad de aplicar su política de dominación cultural paralelamente a su proyecto global de sujetamiento social, se ve obligado permanentemente a crear y seleccionar las instituciones superestructurales más apropiadas para difundir e inculcar su racionalidad de dominación. Dicha introyección tiende a realizarse, lo más extensa e intensamente posible, sobre los múltiples campos culturales de los diversos grupos sociales que componen la formación histórica, especialmente sobre

aquellos que constituyen el soporte de la sociedad capitalista: la fuerza de trabajo asalariada y el sector subalterno en general.¹³

Así puede percibirse que el Estado ha creado y seleccionado cuidadosamente sus aparatos de control ideológico. Lo que un día hicieron la familia, la iglesia, el mismo Estado y la escuela, hoy lo hacen los medios de información como la televisión, la radio, la prensa, los satélites, la cibernética y la telemática, pues se han consolidado como “el principal aparato de hegemonía del estado capitalista contemporáneo.”¹⁴ Aunque desde luego para llegar a los objetivos que se han planteado, es necesaria la complementación entre cada uno de los aparatos de reproducción ideológica.

Las aspiraciones del movimiento armado de 1910 de “revolucionar” y de “cambiar” las condiciones de vida de los más desprotegidos, quienes históricamente han pagado la factura de los regímenes autoritarios que han tomado las riendas del país, no se han realizado.

Una vez concluido ese movimiento, se instaura desde 1929 el presidencialismo en nuestro país, incluso Daniel Cosío Villegas manifiesta que “la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernado por una monarquía sexenal absoluta.”¹⁵

Es en el contexto de reorganización postrevolucionaria, de 1920 en adelante, donde surge el interés por establecer y desarrollar el uso de los medios de difusión en México para crear un mercado interno que asegurara el consumo, así como adoctrinar políticamente a las masas, es en este sentido que tanto las empresas privadas como el gobierno han mostrado siempre su empeño para contar con el apoyo de los medios para lograr sus fines.

La historia del país demuestra que el Estado ha creado las “ilusiones necesarias” para los mexicanos. A través de los medios de comunicación, según Noam Chomsky, se crea una verdad ineludible, se omiten muchas acciones del gobierno o se informa a medias.

¹³ Esteiruo Madrid, Javier. Los medios de comunicación y la construcción de la hegemonía. México, Trillas, 1990. p. 17.

¹⁴ Ídem. p. 18.

¹⁵ Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México, Joaquín Mortiz, 1982. p. 31.

Los medios sí ponen en duda y plantean preguntas en cuanto a la política del gobierno, pero lo hacen dentro del marco determinado por los intereses del poder estatal-empresarial. Existe un límite de lo expresable, por medio de la tolerancia al debate, incluso el fomento del mismo, desde luego, con ciertas restricciones.¹⁶

Se dice que México está en plena transición hacia la democracia y es evidente la voluntad de cambio por parte de los grupos mayoritarios que han sido excluidos por la élite gubernamental y empresarial como los obreros, los estudiantes, intelectuales, campesinos y personas de clase baja, a quienes la situación económica actual les afecta de manera más grave.

En los medios es evidente la exclusión de la mayor parte de la población, pues mientras unos cuantos son los quienes poseen los medios, los manejan y obtienen enormes beneficios de su rentabilidad; la gran mayoría que “consume” sus programas y en buena medida los sostiene al adquirir los productos de los anunciantes, no han encontrado en los medios el espacio para expresarse, dar a conocer sus necesidades y sus demandas.

¹⁶ Chomsky, Noam. Ilusiones necesarias: control de pensamiento en las sociedades democráticas. Madrid, Libertarias/Produhfi, 1992. pp. 97-103.

Desde la aparición de la prensa escrita, los medios han influido en el acontecer político de la nación, por eso consideramos fundamental el papel de éstos para alcanzar una vida democrática en el país, de esta manera, resulta imperante una renovación de los medios masivos de información. Es un hecho que la manipulación de la información y la fabricación de noticias han generado un descreimiento y falta de confianza hacia los medios de comunicación, por lo que la credibilidad del público mexicano será algo que se tendrán que ganar a como dé lugar.

1.6.1. Bajo el amparo de los empresarios

La industria de la radio y la televisión se desarrollaron en nuestro país auspiciadas por el capital extranjero (norteamericano en su mayoría), pues después de la revolución en México, cuando se agudizaba el proceso de dependencia económica con respecto a las potencias capitalistas, no existían las condiciones propicias para darle un empuje a dichas industrias; debido a esas condiciones el capital económico e industrial que dan origen a la actual industria de los medios electrónicos, se integra casi en su totalidad por capitales extranjeros.

La investigadora Fátima Fernández asegura que los grupos económicos que forjan su capital para la expansión de la radio y la televisión, son grupos de relevancia económica de la primera década de los 30's.

En un trabajo sobre la gestación y el desarrollo de la industria de la radio y la televisión, Fátima Fernández¹⁷ apunta que la empresa *Patricio Milmo e Hijos Sucesores* (de la cual era socio el “primero de los Emilios”, Emilio Azcárraga Vidaurreta, pues estaba casado con Laura V. Milmo, hija del inglés Patricio V. Milmo y nieta de James F. Milmo, accionista mayoritario del *Milmo National Bank of Laredo*), creada en 1889, que se acredita como casa bancaria y sociedad mercantil es

¹⁷ Fernández Christeb, Fátima. “La industria de radio y televisión; gestación y desarrollo”. p.241.

... un antecedente de relevancia capital para la actual industria de la radio y televisión, ya que al igual que otras muchas empresas que alcanzan su auge económico en la última década del porfiriato, y que entonces se dedican a las actividades más lucrativas de la época –ferrocarriles, banca, minería- ante el movimiento armado se ven obligados a retraer momentáneamente sus inversiones de estas fuentes tradicionales de acumulación de capital para invertir en otras nuevas, como la industria radiofónica”.¹⁸

Es muy acertada la aseveración de Fernando Mejía Barquera, quien asegura que en los orígenes de la radiodifusión, “el Estado se encontraba ocupado en resolver problemas económicos y políticos mucho más importantes que *desatendió* a la radiodifusión, o bien, que por no darse cuenta del potencial económico y educativo de ella, *cometió en error de dejarla en manos de los particulares.*”¹⁹ Considero que lo mismo podría aplicarse en el caso de la industria televisiva, la eterna existencia de problemas económicos, políticos y sociales que demandan su pronta solución (que en muchas veces esa solución no llega) han captado la atención del Estado.

Es evidente pues que el Estado nunca le dio la importancia a ambas industrias, debido a su corta visión para tomar en cuenta los beneficios económicos, culturales y educativos que podrían tener, por tanto, careció un proyecto para encauzarlas en beneficio del país y cuando menos se dio cuenta, los empresarios privados le habían ganado terreno en la materia y se apoderaron de la industria de radio y televisión a las cuales les imprimieron el sello de “comercial” que hasta ahora les ha redituado enormes ganancias.

Es de hacer notar que, desde nuestro punto de vista, México no estaba preparado para incursionar en el campo de la televisión, no existía un marco legal que la regulara y no se tenía una visión prospectiva sobre el alcance de ese medio de comunicación en la vida económica, política, social, cultural e ideológica de nuestro país.

Por ejemplo, cuando en el año de 1947 Guillermo González Camarena fue comisionado por el Presidente Miguel Alemán Velasco junto con Salvador Novo para

¹⁸ *Ídem.* p. 242.

¹⁹ Mejía Barquera, Fernando. *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano.* Vol. I. México, Fundación Manuel Buendía, 1991. P.17.

realizar un estudio sobre los medios de televisión en Europa, que en esencia eran de servicio público, y así retomar algunos aspectos útiles para el diseño de un modelo propio. No obstante las recomendaciones de ambos representantes, se dio un fuerte impulso al modelo comercial y con él, a los intereses de empresarios y gobernantes.

La profesora e investigadora Alma Rosa Alva de la Selva manifiesta:

... el arribo de la televisión motiva inicialmente el interés del Estado, pero la encuentra sin un proyecto propio en la materia, al contrario de los industriales, de la radiodifusión, quienes han preparado con anticipación el terreno, y que, sin mayores dificultades, cuentan de nuevo con el apoyo gubernamental; esta vez más decidido y sin que otros sectores de la sociedad reclamen al Estado un papel que no sea el de administrador y legitimador de la gestión privada en el ámbito de los medios electrónicos.²⁰

Por su parte, Mejía Barquera asegura que el surgimiento de la radiodifusión comercial en nuestro país (y podría extenderse a la televisión comercial) y su consolidación, no se debieron a esta supuesta desatención o los errores del personal estatal, sino que por el contrario, fue el proyecto económico-político impulsado por el Estado mexicano en los años veinte el factor fundamental que permitió que la radio (y también la televisión) fuese utilizada en gran medida con propósitos de lucro.²¹

Quienes verdaderamente le dieron un impulso a la radio y la televisión fueron las empresas publicitarias e industriales. De acuerdo con Manuel Corral, “entre 1923 y 1935, las principales patrocinadoras de la radio fueron la Cervecería Modelo, El Buen Tono, Teléfonos Ericsson, Coca-Cola, General Motors, Industrias Llanteras, y en cuanto a la televisión, la RCA Víctor Mexicana, el Palacio de Hierro, Relojes Omega y Salinas y Rocha y Alameda.”²²

Como consecuencia de la falta de un proyecto para los medios de comunicación, al Estado también “se le escapó” la cuestión de la legalización. Si bien no hubo una

²⁰ Alva de la Selva, Alma Rosa. “A medio siglo de la Televisión en México...”, en *Revista Mexicana de Comunicación*. Año. 12. No. 64. Julio-Agosto de 2000. pp.7-8.

²¹ Mejía Barquera, Fernando. *Op. cit.* p.18.

²² Corral Corral, Manuel. *La ciencia de la comunicación en México*. México, Trillas, 1997. p. 61.

preocupación por elaborar un plan para darle un uso social a la radio y la televisión, el Estado vio la posibilidad de emplearlos como medio de control político e ideológico, así que se amalgamó con la élite empresarial para lograrlo, pero el apoyo otorgado por las empresas requería de un marco legal sin cortapisas que favoreciera tanto al gobierno como a las empresas.

Es a fines de los años 40's cuando se realizaban las primeras transmisiones experimentales de televisión en México, la radiodifusión ya estaba controlada esencialmente por dos grupos económicos norteamericanos representados en el país por la XEW fundada en 1930 y la XEQ, fundada en 1938.

De acuerdo con Fátima Fernández, en 1947 se incorpora a la industria radiofónica el grupo O'Farrill-Alemán-Jenkins. Con este capital por un lado y el de Azcárraga por el otro, se dedican a instalar emisoras de televisión, desplazando a los pequeños industriales de la capital y de la provincia la oportunidad de solicitar concesiones al gobierno para la instalación de estaciones de radio.

Fue en 1949 cuando el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés otorga la primera concesión de televisión a la empresa TV de México, S.A. que era propiedad de Rómulo O'Farrill, a la cual se le asignó el Canal 4. En 1951 comienza a funcionar la XEWTV en el canal 2, que estuvo a cargo de Emilio Azcárraga Vidaurreta; y el 18 de agosto de 1952 comienza a funcionar el canal 5 con las siglas XHGC, cuya concesión fue otorgada al inventor Guillermo González Camarena. Para 1955 cuando se fusionan las tres para formar Telesistema Mexicano. Pero fue en 1972 cuando este se une con Televisión Independiente de México (TIM) y se crea el consorcio Televisión Vía Satélite (Televisa).

No fue sino hasta 1959 cuando el Estado comienza a hacer los primeros intentos de legislar los contenidos de la programación de radio y televisión; y participar como emisor en los medios audiovisuales. El resultado fue la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 1960, pero en realidad esta normatividad se vio atravesada por la discrecionalidad política y especialmente presidencial en cuanto al otorgamiento de concesiones, permisos y

regulaciones administrativas de la radio y la televisión. Más o menos siguieron en la misma línea el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973, que vino a complementar a la LFRT, y la Ley de la Industria Cinematográfica.

Es claro que el marco legal de los medios de comunicación y el sistema político mexicano han posibilitado la entrega de las concesiones a los “amigos”, los “compadres” o para que a través de ese beneplácito tanto las empresas como el gobierno se vean favorecidos. Por una parte la empresa tendrían el camino libre y de manera legal para sacar el mayor provecho en cuanto a ganancias económicas y por el otro lado, el gobierno tendría un aliado para legitimar sus acciones.

1.6.2. Regulación impostergable

Las continuas postergaciones para revisar el marco legal de la relación entre los concesionarios de los medios de comunicación y el gobierno se deben a la resistencia de cada uno de dichos sectores a ver trastocados sus intereses. Fátima Fernández expresa que:

El endurecimiento de los concesionarios ante los intentos de regulación por parte del Estado... nos lleva a plantear que los medios electrónicos dejaron de ser, paulatinamente desde 1940 y más enfáticamente desde 1970, instrumentos de legitimación del Estado Mexicano, para convertirse fundamentalmente en instrumentos ideológicos del capital monopólico nacional e internacional, en oposición frecuente a los proyectos de la burocracia política.²³

La autora mencionada realiza un estudio sobre los continuos aplazamientos que se le ha dado al asunto de la reglamentación, los cuales han obedecido a la negativa, sobre todo de los concesionarios, pues para ellos el hablar de regulación es atentar contra los derechos de libertad de información y de expresión. Así los concesionarios se han escudado en la defensa de estas garantías constitucionales para poner trabas a la revisión del marco jurídico que durante tantos años les ha redituado enormes ganancias.

²³ Fernández Christeb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México. p. 251.

Dado el preponderante papel ejercido por los medios de comunicación en la vida nacional, es necesario retomar con seriedad la cuestión de la reglamentación. Si en los discursos políticos se proclama que México está transitando rumbo a la democracia, debemos considerar a los medios como parte de ese cambio, no se puede concebir un país democrático con unos medios que no lo son o viceversa.

El 30 de septiembre de 1998 se dio a conocer el proyecto de iniciativa para la Ley Federal de Comunicación Social, discutida en el seno de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, pero esta propuesta fue criticada severamente por las empresas nacionales de prensa, radio y televisión, así los principales diarios y conductores de programas informativos de los medios electrónicos expresaban que esta ley se destinaba a controlar, imponer censuras y quitar concesiones a los medios de comunicación, argumentaban que se trataba de un atentado contra las libertades de expresión y el derecho de información, así que la calificaron como “ley mordaza”.

Sin embargo, la auténtica “ley mordaza” es aquella aplicada a los mexicanos, quienes no han contado con los espacios necesarios para la expresión de sus demandas, inquietudes y propuestas.

En esta coyuntura política resulta interesante revisar el marco legal de los medios de comunicación, dado que XLII Semana Nacional de la Radio y la Televisión que se llevó a cabo del 2 al 6 de octubre del año 2000, sorprendió el pronunciamiento tanto de los concesionarios como del entonces Presidente electo, Vicente Fox, de revisar el marco jurídico de los medios de comunicación, aunque ambos discursos resultan un tanto engañosos y debemos recordar que de los dichos a los hechos existe un gran techo.

Por una parte, durante el citado evento, los concesionarios manifestaron ante Fox que la libertad de los medios de comunicación es un termómetro de la democracia y que la libertad de expresión, como búsqueda de la verdad no es regulable. Del mismo modo le

advirtieron que “ni para el otorgamiento de las concesiones ni para el refrendo de las mismas debe someterse a los concesionarios a presiones o chantajes.”²⁴

Joaquín Vargas Guajardo, presidente en turno de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, en un mensaje leído por su hermano Adrián (dada la ausencia del primero en el evento), aseveró: “las modificaciones que se realicen a una legislación, que a todas luces debe ser modificada, deben traer consigo el fortalecimiento de la libertad de expresión.”²⁵

Del otro lado, Vicente Fox dijo: “mi propuesta de cambio es para poner fin a una cultura de privilegios y de ilegalidad y de dar paso a una nueva etapa de transparencia...no gobernaremos a espaldas de los mexicanos y refrendo mi compromiso de mantener una relación respetuosa con los medios de comunicación: el nuevo gobierno es producto de la libertad de expresión.”²⁶

Durante la clausura de la XLII Semana de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), Vicente Fox planteó tres desafíos para su gobierno en materia de medios de comunicación. El primero sería “construir las reformas necesarias a través del consenso amplio y constructivo; el segundo, buscar la concordia y la unidad, pues “para enfrentar el pasado habremos de construir una comisión de transparencia con ciudadanos de alta calidad moral, que no abra heridas, que seamos un gobierno transparente que informe, que rinda cuentas, que garantice que nunca más se tomen decisiones discrecionales que afecten a millones de personas”;²⁷ y por último dijo se arribaría a la democracia plena con una nueva relación sociedad-medios-gobierno, donde no se distorsione la información, ni limite su acceso a ella.

En la intervención de Vargas Guajardo, fue evidente la postura de escudarse tras la defensa de la libertad de expresión para no ceder a la revisión “a fondo” del marco jurídico

²⁴ Garduño, Roberto. “La libertad de expresión no es regulable, advierte la CIRT a Fox”, en *La Jornada*. México, 7 de octubre de 2000. p.3.

²⁵ Garduño, Roberto. *Op. Cit.* p.3.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

de los medios de comunicación, lo cual resulta peligroso, pues esperamos que esto no se traduzca en un escrutinio de la ley, para en cambio, continuar manteniendo los privilegios de la élite empresarial que se ha apoderado de los medios y operan siempre con una lógica económica, donde lo principal es la ganancia.

Es absurdo que los medios continúen rigiéndose con una Ley de Imprenta de 1917, lo cual resulta totalmente anacrónico, pues obviamente la realidad no es la misma que hace ochenta y siete años cuando aquélla se promulgó, o bien, con una Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT) que data de 1960.

Hay varios tópicos por revisar, como es el caso de la entrega y el refrendo de las concesiones, que es el “talón de Aquiles” de los empresarios y que como mencionamos, la manera en que se entregaron ha resultado bastante turbia, pero finalmente respaldada por la LFRyT, que “otorga facultades amplísimas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que decida libremente quién puede ser beneficiario de una concesión de radio o televisión y que rompe con la pautas democráticas...”²⁸

Otro de los rubros con necesidad de analizarse es lo que respecta a los tiempos oficiales que se otorgaban al Estado, los cuales de una manera arbitraria y como fruto de un acuerdo secreto sólo entre concesionarios y el mismo Estado virtualmente derogó el impuesto que los concesionarios debían pagar al Estado por el uso de un recurso natural que están explotando: el espacio electromagnético.

Lo anterior se desprende de la entrada en vigor el 10 de octubre de 2002 de un Reglamento de *la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y TV*, la cual fue negociada a espaldas de toda la sociedad mexicana entre el Estado y los concesionarios. Lo anterior hace patente la persistencia de las viejas prácticas de los gobiernos priístas en el llamado “gobierno del cambio”, asimismo se evidencian las transacciones realizadas por las élites del poder económico y político para continuar obteniendo un beneficio propio.

²⁸ Villanueva, Ernesto. “Las tareas pendientes en la reforma legal de los medios”, en Revista Mexicana de Comunicación. Año. 13. No.65. Septiembre-Octubre 2000. p. 30.

La cuestión de los llamados “tiempos oficiales” presenta aspectos muy sospechosos. Según refiere Enrique Velasco, aquello de los tiempos fiscales ha sido un “histórico fraude”.²⁹ Pues con un acuerdo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, desde el 1º de julio de 1969, se establece en el *Diario Oficial* un impuesto a las estaciones de radio y televisión que consiste otorgar el 12.5% del tiempo total de la programación, para difundir información oficial; impuesto que los medios no cubren y aparte cuando el Estado requiere de espacios dentro de los medios, tiene que pagar por ellos. Pero esta situación se debe, de acuerdo con Ernesto Villanueva a la ambigüedad de la norma, la cual permitía:

- a) Que los tiempos oficiales puedan utilizarse con los contenidos que discrecionalmente acuerde el Presidente de la República.
- b) Que se pueda negociar, a cambio de apoyo político, los horarios y el uso efectivo del tiempo aire; y
- c) Que se pueda inhibir el pleno ejercicio de las libertades informativas en las empresas concesionarias y permisionarias al utilizar el impuesto como instrumento de presión política.³⁰

Aunque se contemplaba el pago de un impuesto por la explotación del espectro electromagnético, éste no era cubierto y al omitir la disposición era como si no existiera. Ahora con el Reglamento dado a conocer en octubre del 2002, y al sustituir el 12.5% del tiempo de transmisión diario al que tenía derecho el Estado como pago del impuesto por utilizar un recurso nacional; las estaciones de televisión otorgarán 18 minutos diarios, las estaciones de radio proporcionarán 35 minutos diarios. Anteriormente tanto la televisión como la radio debían ceder al Poder Ejecutivo 180 minutos.³¹

En el caso de la difusión de materiales con información que de a conocer el Poder Ejecutivo, tendrán una duración de veinte a treinta segundos, que podrán transmitirse de las

²⁹ Velasco, Enrique. “El 12.5% de impuesto a las radiodifusoras, histórico fraude”, en *Zócalo*. México, No. 3, del 16 al 30 de octubre de 2000. p. 4.

³⁰ Villanueva, Ernesto. “Las tareas pendientes en la reforma...” *Op. Cit.* P. 31.

³¹ “Rechaza bloque panista acuerdo Fox-Radio y TV”, en *Reforma*, 11-10-02.

6:00 a las 24:00 horas. También se señala que en caso de que el Poder Ejecutivo Federal no utilizara sus tiempos disponibles, los concesionarios podrán hacer uso de ese tiempo.

Así, con el nuevo Reglamento se reduce de manera significativa el tiempo del Estado para hacer uso de los medios de comunicación, y paralelamente con ello se mantiene cerrado el acceso a una serie de grupos, instituciones y organizaciones de la sociedad que desean tener algún espacio para expresarse, conservando así la línea de privilegiar a quienes detentan el poder económico del país.

Enrique Velasco tiene razón cuando señala que con ese privilegio tributario a favor de los concesionarios se “ha otorgado y vigorizado a esta industria, ante la cual el gobierno siempre se ha sometido, aun a costa de la pluralidad, la democracia, e incluso del saqueo impune de la inteligencia nacional.”³²

Resulta alarmante que se susciten eventos como el del 10 de octubre de 2002, en donde el Estado y los concesionarios llegaron a un acuerdo a escondidas, aun cuando en marzo de 2001 la Secretaría de Gobernación hizo un llamado para integrar la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos, en la cual los sectores son representación, es decir, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), la misma Secretaría de Gobernación (SEGOB), legisladores, representantes de partidos políticos, de sectores académicos y de la sociedad civil, tratarían de integrar una propuesta de iniciativa para una nueva Ley de Radio y Televisión que relevara a la de 1973.

La actuación del gobierno en esa toma de decisión con los dueños de los medios queda como un mal antecedente, pues después de haber montado un escenario donde se llamaba a las diferentes voces de la esfera política y social de nuestro país y se mostraba disposición para actualizar un reglamento ya caduco, resulta que todo ya estaba pactado (en secreto) entre el Estado y los concesionarios, siendo éstos últimos quienes debido al poder económico que representan presionaron para seguir contando con un régimen sin restricciones y que sus negocios sean redituables, pues no se debe perder de vista que el

³² Velasco, Enrique. Op. cit.

perfil de los medios de información es completamente comercial y por ende con fines de lucro.

La forma en que se llegó al pronunciamiento por un nuevo Reglamento para la Radio y la Televisión resulta peligrosa, pues el gobierno quedó como un interlocutor poco o nada confiable ante una serie de sectores de la sociedad, lo cual no resulta benéfico en ningún sentido para las aspiraciones democráticas, donde el diálogo y el respeto de los acuerdos son una parte medular para llegar a consensos.

La tarea legislativa en materia de medios de comunicación es “titánica”, son muchos asuntos por revisar, es enfrentar cara a cara a quienes detentan el poder económico y político del país para exigir un marco de los medios que equilibre derechos y obligaciones, es hacer valer la voz y la opinión de toda la sociedad. Por ello es necesaria la participación de toda la sociedad, pues de una u otra manera, está involucrada en este proceso.

1.6.3. Democracia, Medios de Comunicación e Información

Es condición de una democracia que cuente con medios abiertos a la expresión pública. Sin embargo, a través de un recorrido histórico en México se puede verificar que la mayoría de los medios de comunicación en nuestro país desafortunadamente no contribuyen con la tarea de informar verazmente a la población y por lo tanto tampoco colaboran en la configuración de una cultura política.

La gestación de la industria de los medios de comunicación se dio en el seno del capital privado, por lo tanto, no debemos perder de vista que los intereses de los grupos económicos y de poder influyeron en gran manera en el curso que tomaron los medios de información en México, los cuales poseen un carácter eminentemente comercial.

La simbiosis entre Estado y medios de información ha permitido en cierta forma la convivencia armónica entre los intereses de ambos. Por una parte, el primero cuenta con un

aliado para hacer llegar la información a la sociedad de manera incompleta, parcial y descontextualizada, presentando así una realidad distorsionada o de la cual sólo se conoce la versión “oficial”, por lo tanto, los medios no contribuyen a la formación de una opinión pública.

Del otro lado, los propietarios de los medios han contado con el respaldo del Estado, con una serie de beneficios que han posibilitado el enriquecimiento de la élite empresarial poseedora de los medios.

En aspectos meramente informativos también ha existido un contubernio, pues las dependencias gubernamentales son en gran medida la fuente de información más importante de los medios. Así que, mientras éstos se abastecen de información, saben que ésta se dará a conocer dentro de los límites que convengan a las dos esferas.

Pero incluso se podría decir que el Estado se ha subordinado ante los empresarios mediáticos, existe cierto temor por parte del primero a trastocar los intereses de los concesionarios, pues se pondría en riesgo esa alianza que les ha redituado grandes beneficios para ambas partes. Por tal motivo es que el Estado no se ha atrevido a expedir una reglamentación donde se establezcan los derechos y obligaciones de los concesionarios y mucho menos crear un órgano que vigile el cumplimiento las disposiciones gubernamentales.

Por ejemplo, la expansión del consorcio Televisa ha sido posible gracias a las facilidades otorgadas por el gobierno al no establecer los lineamientos adecuados para su funcionamiento y no aplicar adecuadamente la legislación existente. Y para corresponder a ese favor, la empresa por mucho tiempo fue incondicional al gobierno, le ha servido como instrumento de control ideológico.

A lo largo de la historia de los medios en nuestro país no ha existido un proyecto social de comunicación donde haya pluralidad de voces, donde tengan espacio los grupos mayoritarios que no pertenecen a esa minoría poderosa económica y políticamente.

La realidad ha cambiado y entender eso les ha costado mucho trabajo a los medios de información, la sociedad de ahora no es la misma, pues ha evolucionado, ahora está un tanto más conciente de sus derechos y buscan que éstos les sean reivindicados. Una sociedad como la de ahora ya no cree todo lo transmitido por los medios y demanda otra actitud por parte de ellos, que ya no los consideren sólo como consumidores, sino como ciudadanos y sobre todo, como seres humanos pensantes.

En este contexto del largo y accidentado trayecto de México en pos de la democracia es necesario que los medios asuman su responsabilidad social, no pueden rezagarse, dado que la sociedad está empujando una serie de cambios muy interesantes. Es válido que los propietarios de los medios busquen su beneficio, pues finalmente se trata de empresas comerciales con fines de lucro, pero también deberían tener un sentido de responsabilidad y ver la posibilidad de que coexistan los intereses de los concesionarios con la necesidad de la sociedad de contar con unos medios que hagan posible la existencia de espacios para expresar libremente las ideas y fomentar el diálogo, que es una de los preceptos necesarios para los regímenes democráticos.

Es necesaria la apertura mediática para aquellos sectores que por décadas han permanecido al margen de todo lo que ocurre en los medios. Sólo quien tiene dinero para adquirir un espacio puede acceder a ellos. Ya no se pueden concebir unos medios donde las funciones se limiten a entretener y vender, es imprescindible contar con una visión más amplia, donde sean copartícipes del proceso de democratización, colaboren a formar una opinión pública informada para darle a la sociedad las herramientas para una mejor toma de decisiones.

Debido a la penetración de los medios de comunicación, éstos pueden contribuir de manera importante a concretar el proceso democrático en México. No puede soslayarse el fuerte impacto de los medios en la vida de las personas, pues ellos son la primera fuente de información para la sociedad, de ahí la necesidad de que los medios redefinan su rumbo y realmente asuman esa responsabilidad pedagógica de que disponen.

Ya que los medios ponen al alcance de la sociedad lo ocurrido a su alrededor, en estos tiempos donde se pregona el cambio, no es posible que en ciertos casos todavía continúe esa postura inalienable de voceros y defensores oficiales del gobierno. Es imperiosa una transformación a fondo en los medios, que colaboren para conformar una cultura política en el país, donde la sociedad encuentre en ellos los instrumentos óptimos para formarse una opinión de los acontecimientos que ocurren en su realidad.

Si en México deseamos un verdadero cambio, es importante que exista la oportunidad para presentar diferentes puntos de vista, pues una democracia debe estar basada en el pluralismo y la tolerancia.

Los medios deben de ser un espacio donde se discutan los problemas comunes de la vida colectiva, esto exige un sentido ético, serio y responsable de los medios y los periodistas, para estimular la participación de la sociedad en lo que respecta al contenido y la forma de los mensajes que transmite.

Los medios como fuente de información para la sociedad requieren cambiar sus esquemas, ya no es posible continuar con la manipulación o distorsión de la información, pues muchas veces somos testigos de ello, se presentan las noticias descontextualizadas, sólo la “punta del iceberg”, olvidando, en muchas ocasiones de manera intencional, todo el trasfondo que suscita determinado hecho. Sólo presentando las diversas aristas de un acontecimiento, se dispondrá de los elementos necesarios para formarse una opinión al respecto.

No olvidemos que ante todo los medios de comunicación deben cumplir con una responsabilidad social y no sólo guiarse con respecto a las ganancias. Deben ser no sólo promotores del cambio, sino actores, ayudar a establecer vínculos entre el Estado y la sociedad en una relación abierta y plural, dando paso a una comunicación horizontal que propicie la libre circulación de ideas.

Resulta interesante encontrar que recientemente la sociedad está muy activa en lo que se refiere a la reforma de los medios como parte substancial de la Reforma para el Estado, así ha sido posible encontrar una serie de propuestas de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones del gremio periodístico y sectores académicos, a favor de una transformación de una fondo, no sólo de forma de los medios de comunicación.

Esto hace patente el interés de la sociedad por participar de manera activa en la Reforma del Estado, para que ésta contemple y lleve a cabo la revisión del marco legal con el cual operan los medios en México.

Por eso es importante que la sociedad se organice, proponga, exprese, analice, critique, reflexione, pues sólo de esa manera logrará ejercer presión en la cúpula del poder y que su voz sea escuchada. Hoy más que nunca el papel de la sociedad civil es preponderante en esta transición.

A los medios les compete la tarea de entregar a los ciudadanos en general los elementos para que se formen una opinión fundamentada. De cumplir con esa función y asumir su responsabilidad social, estarán fungiendo como impulsores de la democracia, pero de lo contrario, si deciden rehuir u omitir esa responsabilidad y persisten en manipular, distorsionar o excluir determinada información sobre acontecimientos que atañen a la sociedad, o no le otorgan la relevancia debida, no dan a conocer las causas y los efectos de los mismos, si presentan información sesgada, enfatizando puntos de vista y soslayando otros, es decir, si inducen opiniones y conductas, estarán incurriendo en una práctica manipuladora que en nada beneficiaría a las aspiraciones democráticas de nuestra nación.

1.6.4. Derecho a la información como condición necesaria para la democracia

El derecho a la información es un derecho social que se ha convertido en una herramienta indispensable para contar con un gobierno transparente debido a la obligación para rendir

cuentas y para que tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos tomen decisiones colectivas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los mexicanos..

Una forma democrática de gobierno exige de todos los ciudadanos un mínimo de información, pues de lo contrario, no pueden tomar decisiones de manera óptima. Una decisión, cualquiera que ésta sea, inevitablemente tendrá consecuencias, ya sea benéficas o dañinas, de ahí la relevancia de contar la información indispensable para poder identificar los problemas de orden común, sus antecedentes, el proceso que ha llevado, quiénes son sus actores internos y externos, cuál es su papel dentro de la realidad cotidiana, qué implicaciones tiene, entre otros aspectos.

Disponer de la información esencial permite, además de formarse un criterio respecto a las causas de los acontecimientos, tener conocimiento de las diversas alternativas para su solución, desde luego considerando sus beneficios y sus costos.

En su texto *Historia y crítica de la opinión pública*, Habermas señala la existencia de un vínculo entre la conquista del derecho de voto por los sectores más amplios de la población y la exigencia de estos sectores de estar informados de manera suficiente. De acuerdo con el autor, la opinión pública o *público ratiocinante*, que es a la vez conjunto el conjunto de nuevos electores, se forma en la disputa argumental alrededor de un asunto y no acríticamente, en el apoyo o rechazo a personas.³³

Una democracia indirecta como con la que aparentemente contamos en México requiere de los medios de información para establecer contacto entre gobernantes y gobernados, de hecho los medios se han configurado como los principales intermediarios entre las fuentes públicas y privadas de información y los individuos. Sin información veraz, completa y oportuna, la sociedad se encuentra sin las mejores posibilidades para evaluar el devenir de los asuntos públicos.

³³ Habermas, J. Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona, Gustavo Gilli, 1981. P. 102.

Tal y como se ha constatado en nuestro país, el sentido de la democracia se ha remitido a la emisión de votos, de ahí el interés del gobierno y del Instituto Federal Electoral por garantizar procesos electorales transparentes, donde cualquiera de los aspirantes tenga la posibilidad de asumir el poder. En ese orden de ideas, Felipe Chao Ebergenyi retoma la expresión de Giovanni Sartori, quien considera que la democracia es “un gobierno de opinión”,³⁴ debido a que un gobierno nace de las opiniones de los electores, la cual se expresa por medio del sufragio.

En este contexto, para alcanzar el poder, es necesario entender qué es la opinión pública, cómo se forma la opinión de las mayorías, cómo cambiar o incidir en los cambios de opinión y cómo utilizar los medios masivos de comunicación para llegar alcanzar los fines propuestos.

La opinión pública puede hacer llegar al gobierno sus necesidades, sus demandas, por su parte, el gobierno pone a la opinión pública en conocimiento de sus decisiones, las cuales son evaluadas en interpretadas por la opinión pública y para complementar el proceso de comunicación, la opinión pública emite su respuestas en forma de demandas o apoyos. Ese intercambio de mensajes se realiza por medios formales e informales, pueden ser desde una declaración, hasta un plantón, de muestras de apoyo a toma de oficinas, entre otras.

Para que la opinión pública afecte las decisiones tomadas por los gobernantes elegidos, necesita abrirse paso en el sistema político y llegar a la clase que ostenta el poder y trazar los cuatro objetivos considerados por Felipe Chao:³⁵

- Bloquear o iniciar la discusión de problemas
- Influir sobre las decisiones
- Influir en la participación

³⁴ Chao Ebergenyi, Felipe. “La nueva lucha por el poder”, en Romeo Pardo (Coordinador) Comunicación Política y transición democrática. México, Asociación Mexicana de Investigadores de Comunicación : UAM, Unidad Xochimilco, 1997 P.103.

³⁵ Chao Ebergenyi, Felipe. Op. Cit. p. 105.

- Inducir a la clase en el poder para que adopte determinadas políticas.

Para conseguir lo anterior, los medios desempeñan un papel vital, pues son los que controlan el flujo de información propiciando la participación y contribuyendo en la formación de sentimientos, actitudes y desde luego, de opiniones.

En realidad los ciudadanos no son informados directamente por el Estado, sino por el medio de comunicación de su preferencia, de los cuales obviamente obtendrá una versión de la información que ha pasado por algunos filtros, como pueden ser el tamiz del reportero, del redactor, del editor, de manera que se siga la línea marcada por el medio. Ante la nueva realidad se requiere de un ejercicio periodístico más comprometido y conciente de las nuevas demandas de información de la sociedad.

La información puede ser un eficaz instrumento de desarrollo político-social, siempre y cuando ésta sea veraz, imparcial, oportuna y plural. El aspecto de la pluralidad de los medios informativos es de gran envergadura en dentro de las democracias. José Antonio Crespo señala que “en las democracias es difícil encontrar medios neutrales, objetivos, asépticos, perfectamente equilibrados; también en tales regímenes hay sesgos, preferencias partidistas, trucos publicitarios y en más de una ocasión, infundios y denuncias engañosas y dolosos en contra de los adversarios.”³⁶

Como indica el autor, ni siquiera en las democracias se puede contar con medios de comunicación totalmente democráticos, pues francamente éstos no existen, así como tampoco existe una perfecta democracia que sea la panacea para todos los problemas de la humanidad. Quizá uno de los objetivos más importantes sea que a través de la democracia se busquen mecanismos de convivencia y bienestar para la mayoría de las personas.

Lo que sí es un hecho, es que se requiere de una diversidad de fuentes de información donde se vierta una gama de opiniones con respecto a los acontecimientos para que así los medios contribuyan a formar una opinión pública construida racionalmente.

³⁶ Crespo, José Antonio. “Los medios y los partidos políticos”, en Derecho y ética de la información. P. 250.

El ejercicio democrático sólo es posible cuando la sociedad dispone de los elementos informativos necesarios y así actuar con conocimiento de causa. Por tal motivo, el Estado como garante del derecho a la información tiene ante sí una enorme responsabilidad. Para garantizar el derecho a la información y que éste permita alcanzar un estadio democrático es fundamental que el Estado, todas sus dependencias e instituciones ejerzan una apertura informativa, de manera que los gobernados conozcan cómo es que se están administrando esas dependencias, si están cumpliendo con su razón de ser, si se aplican los recursos económicos de manera adecuada, si los funcionarios realmente están emprendiendo las acciones efectivas para dar solución a las diferentes problemáticas, entre otros aspectos.

Debido a que en México se apuesta a la representatividad, es fundamental que los ciudadanos posean la información suficiente para hacer una elección más razonada, saber a quiénes están delegando el poder, pero también serán los mecanismos necesarios para exigirles cuentas.

Uno de los actos políticos electorales que más daña a un proceso democrático y su continuidad, es el acudir a las urnas sin saber por qué y por quién se vota. Al no disponer de la información suficiente para fundamentar su sufragio, es como si el elector acudiera a ciegas a las urnas.

El proporcionar información no es una facultad discrecional de un gobierno, pues éste se encuentra obligado no sólo a informar, sino también a probar que no coarta, limita, ataca, censura o degrada la libertad de expresión y con ello la libertad de información.

El derecho a la información, en lo que respecta al derecho de recibir información, es uno de los aspectos medulares de toda sociedad democrática. Coincidimos con Salvador Ochoa Olvera, quien señala que un ciudadano desinformado es “el más absurdo y riesgoso

integrante de la sociedad: constituye un peligro latente de corrupción mental o ideológica que repercute corroyendo la opinión pública libre.”³⁷

Garantizar el derecho a la información será determinante para tener una sociedad con más herramientas y que ejerza su poder de decisión, permitirá la formación de una opinión pública razonada, así como de una cultura política que coadyuve a la concreción de la democracia en el país.

1.7. LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

Las oficinas de comunicación social en México se han erigido como voceros oficiales de las dependencias de gobierno, difundiendo una versión de los hechos que se habría de difundir a la opinión pública a través de los medios de información masiva. Dichas oficinas siempre han maniobrado en completo secreto, pero con la entrada en vigor de la LFTAIPG se espeta que tal esquema se modifique, pues ahora estarán obligadas a informar a la ciudadanía y a responder a las peticiones de información que se les demande.

La nueva ley de acceso a la información supone un reto interesante para las oficinas de comunicación social, pues los datos que antes se manejaban en sigilo ahora habrán de transparentarse y estarán sometidos al escrutinio público.

Jurídicamente el Estado es un “sujeto informativo bajo un doble título”, de acuerdo con Sergio López Ayllón³⁸, pues en primer lugar, es una de las mayores fuentes de información pública, por ello tiene deberes informativos especiales y es el principal sujeto obligado por el derecho a informar; en segunda instancia, el Estado requiere de una gran cantidad de información para cumplir sus funciones y por ello tiene la facultad de obtener

³⁷ Ochoa Olvera Salvador. *Op. Cit.*. P. 213.

³⁸ López Ayllón Sergio, “Comunicación política y derecho a la información. ¿Hacia una relación virtuosa?”, en *Comunicación Política y transición democrática*, p. 172.

información de los particulares. Lo anterior reafirma al Estado como el primer sujeto obligado del derecho a la información.

Hablar de comunicación social en México es referirnos a una comunicación oficialista, donde se hace necesario tener un control de la información que el Poder Ejecutivo y las dependencias gubernamentales generan.

Debido a las relaciones de poder que se han amalgamado históricamente entre el gobierno y los dueños de los medios de información, se ha manifestado la presencia de una “mancuerna” idónea para ambos grupos, pues como se mencionó, el gobierno y sus instituciones son las principales fuentes de información y los medios necesitan de aquella para poder cumplir con su razón de ser. Sin embargo, esta situación ha sido bastante perjudicial para la historia de nuestro país, ya que esa información que llega a la sociedad ha pasado por una serie de tamices y por tanto ya no se puede considerar del todo fidedigna e imparcial.

1.7.1 Antecedentes de las oficinas de comunicación social gubernamentales

La primera oficina de prensa de carácter institucional en México fue la Secretaría de Propaganda Y Publicidad del Partido Nacional Revolucionario (antecesor del Partido Revolucionario Institucional), se trataba de un momento histórico donde se intentaba reorganizar la vida del país en todos sus aspectos: económicos, políticos, sociales, culturales e ideológicos; así, el control de la información resultaba imperioso para consolidar de manera ordenada la etapa postrevolucionaria en el país. Desde ese entonces el gobierno ha empleado diversos mecanismos para dirigir, orientar y controlar la información.

Durante el régimen cardenista fue creado el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, el cual tenía como función primordial la de centralizar la información generada en las dependencias gubernamentales.

A partir del sexenio de Miguel Alemán Valdez, las funciones de comunicación pública serían operadas por los departamentos de prensa instalados en cada una de las Secretarías, Departamentos o empresas estatales. En el año de 1946 se creó la primera Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, el objetivo de este organismo era difundir una “versión oficial” de los hechos nacionales, se le proporcionaba el material informativo a los medios de comunicación escritos, principalmente, material que al día siguiente aparecía como cabeza en las primeras planas de los diarios más importantes y en el cuerpo de la nota informativa se citaba casi de manera textual el contenido del “material” proporcionado por el organismo citado.

Fue en el mandato de Miguel Alemán cuando se estableció una nueva relación del gobierno con los medios: se establecieron “pagos extraordinarios” para los periódicos y los periodistas, se consolidó el crecimiento de la industria de la radio y la televisión.

A partir de esta época, los vínculos entre el gobierno y los medios de información se estrecharon, incrementándose las prácticas para reforzar la estructura formal y las actitudes dominantes del sistema de comunicación. Las oficinas de comunicación social y sus titulares se dedican a formar una imagen positiva ante la opinión pública, para lo que se da a conocer sólo la información conveniente para esos fines.

Desde ese entonces y hasta la fecha, la comunicación social continúa limitándose a la emisión de boletines de prensa, a la transmisión de discursos y a la lectura de documentos gubernamentales.

Durante la administración de José López Portillo no se logró establecer una política de comunicación consistente y el caos informativo ocasionó que la Presidencia de la República tuviera un jefe de prensa distinto cada año.

En el periodo de Miguel de la Madrid se convocó a un Foro de Consulta Popular sobre Comunicación Social con el propósito de establecer las bases de una política al respecto, pero nunca se implementó.

En 1983 De la Madrid Hurtado realizó audiencias acerca de la situación de los medios de comunicación masiva y sobre las propuestas de reformas en materia de comunicación social. Algunas de las audiencias se realizaron en los estados de la República, lo cual en el fondo resultaría a favor de la descentralización de la política de comunicación social, pero el proyecto no se concretó.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari tampoco presentó diferencias significativas en el terreno de la comunicación social, sin embargo, cabe mencionar que en la administración salinista se introdujo la iniciativa de garantizar y establecer un salario mínimo profesional a los periodistas. Fue así que el 4 de diciembre de 1991, el Diario Oficial de la Federación publicó las categorías y los montos de los salarios mínimos generales y profesionales que entrarían en vigor a partir del 1 de enero de 1992. Así, se incluyeron por primera vez los salarios mínimos profesionales para reporteros en prensa diaria escrita y reporteros gráficos.³⁹

En septiembre de 1992 la presidencia de la República estableció ciertos cambios para la cobertura periodísticas de las giras internacionales del titular del Ejecutivo, al anunciar que los propios medios cubrirían los gastos de los enviados. Esa disposición fue comunicada por el entonces Director General de Comunicación Social, José Carreño Carlón, la cual se consideró como un paso importante en la política de comunicación salinista.

En el mismo sexenio se emitieron los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos Federales Desatinados a la Publicidad y Difusión, y en General a las Actividades de Comunicación Social* en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1992. De acuerdo con el documento, el objetivo era transparentar las relaciones entre el gobierno y los medios por la vía del manejo claro de los recursos económicos destinados a pagos por

³⁹ Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1991.

concepto de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y todo tipo de difusión de actividades gubernamentales.

Los responsables del manejo de los recursos financieros para la publicidad oficial serían los encargados de las dependencias y entidades públicas, a quienes se les ordenó justificar los pagos por dicho concepto a la Contraloría General de la Federación.

No obstante las medidas tomadas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el objetivo continúa siendo el control de los medios y de la propia información, perpetuando prácticas como la corrupción, la distorsión y manipulación de la información, así como el mantenimiento de la complicidad del gobierno y los dueños de los medios de comunicación por seguir defendiendo sus intereses, dejando al margen de todo este asunto a la sociedad, es decir, con respecto a la comunicación social, el grueso de la sociedad permanece excluido.

Poco a poco el Estado se ha enfrentado con el problema de falta de credibilidad hacia sus instituciones, sus titulares, a los planes y programas presentados, así como sus resultados.

El panorama que acogió el arribo a la Presidencia de Ernesto Zedillo estaba enmarcado por un clima político complicado como consecuencia de los asesinatos políticos de Mario Ruiz Massieu y de quien fuera candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, además del levantamiento armado en Chiapas.

Debido a las circunstancias políticas del país, tanto el Poder Ejecutivo como las dependencias del gobierno se propusieron tratar de enmendar algunos errores o por lo menos a generar esa impresión.

En la administración de Ernesto Zedillo también se ejecutaron algunos cambios en la política de comunicación, tanto en la estructura como en los directivos de las oficinas de prensa. Cuando Zedillo tomó posesión como Primer Mandatario de la República, el 1 de diciembre de 1994, nombró como Coordinador General de Comunicación Social de la

Presidencia de la República a Carlos Salomón Cámara, quien fue relevado dos años después por Carlos Almada, quien fungía como Secretario Técnico del Instituto Federal Electoral. Junto con el nombramiento de Almada surge la figura del Vocero Oficial de la Presidencia de la República.

El 19 de junio de 1996 el titular del Ejecutivo anunció a través del Diario Oficial de la Federación la decisión de constituir la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno Federal, organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Ernesto Zedillo nombró a Dionisio Pérez Jácome como Primer Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno Federal el 26 de junio de 1996.

El nombramiento de Pérez Jácome fue un tanto sorpresivo, pues de ninguna manera se trataba de alguien con experiencia en materia de comunicación, aunque sí contaba con trayectoria política, pues había ocupado cargos en diversas dependencias del gobierno federal, había sido diputado federal por Veracruz. Esto deja ver un rasgo particular de los diversos órganos de comunicación social, que son encabezados por políticos y no por especialistas en comunicación, así que se mantiene el patrón donde la élite del poder político, representada precisamente por los políticos y la élite económica, en este caso con los empresarios de los medios informativos como actores, siguen marcando las pautas de la comunicación social.

Al igual que en la conformación de la numerosa serie de oficinas de comunicación social en los años treinta, el propósito era implementar una política de comunicación que mantuviera mejor informada a la sociedad, algo que ha quedado muy lejos de ser realidad.

La mayoría de las oficinas de comunicación de las dependencias gubernamentales invierten la mayor parte de sus recursos financieros materiales y humanos en la preservación de una imagen positiva de su titular, donde se enaltezcan las acciones implementadas para mejorar el estado de las cosas, pero sobre todo, de mantener una línea dictada por el mismo Ejecutivo.

No obstante las expectativas que se habían generado una vez que el PRI era derrotado en las urnas en julio de 2000 y un candidato de la oposición ocuparía la presidencia, en materia de comunicación social la situación no distó mucho de parecerse a lo que se practicaba en las administraciones priístas.

A partir del 22 de noviembre de 2000, después de un largo suspenso, el presidente electo Vicente Fox dio a conocer a los integrantes de lo que él mismo denominó como un “gabinetazo”, en el cual predominan ejecutivos y empresarios, este es un indicio de la lógica neoliberal que imperaría en la administración foxista, una lógica económica-empresarial.

Aunque sin sorpresas, Fox nombró como Coordinadora General de Comunicación Social de la Presidencia a Martha Sahagún, quien expresó su “compromiso absoluto” con la libertad de expresión y el derecho a la información. Además prometió dar un trato digno y respetuoso para todos los medios de comunicación, sin privilegios, así como promover y defender el derecho constitucional a la información. “Me comprometo a servir y a promover una cultura de tolerancia, de inclusión y de respeto; estaremos abiertos a la crítica y a la propuesta y jamás permitiremos retroceso alguno a nuestras libertades que hemos ganado los mexicanos.”⁴⁰

Durante los poco más de seis meses que estuvo al cargo de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia, no hubo cambios significativos en la política de comunicación social, continuaba la preponderancia por el manejo de la imagen de Vicente Fox, pues no se debe olvidar que la estrategia de mercado empleada durante su campaña, le valió en gran medida la silla presidencial.

Debido al enlace matrimonial entre Vicente Fox y la entonces Coordinadora de Comunicación Social, en julio de 2001, Francisco Ortiz asumió el puesto que dejaba vacante la ahora Primera Dama.

⁴⁰ Talamantes, Armando y Daniel Moreno. “Anticipan apretón fiscal”, en Reforma, México, 23 de noviembre de 2000. pp. A1.

El Presidente Vicente Fox Quesada designó a Rodolfo Elizondo Torres como Coordinador General de Comunicación Social el 8 de enero de 2002, quien anteriormente fungió como Coordinador de la Oficina Presidencial para la Alianza Ciudadana. Elizondo es militante en el Partido Acción Nacional desde 1983 cuando ganó la Presidencia Municipal de Durango, ha sido diputado federal en dos ocasiones y Senador de la República.

En el presente mandato de Vicente Fox existen la Dirección General de Comunicación Social Gubernamental y la Subsecretaría de Comunicación Social, ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para entender un poco más la razón de ser de estos órganos así como sus alcances, resulta importante citar lo que de acuerdo con el Artículo 25 del reglamento interior de la misma SEGOB, son las atribuciones de la Dirección General de Comunicación Social Gubernamental.

- I. Formular y coordinar la aplicación de la política de comunicación social del Gobierno Federal;
- II. Establecer relaciones de coordinación con los medios de comunicación oficiales;
- III. Fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer y operar los mecanismos de coordinación con las unidades de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, y
- V. Asegurar, mediante la participación conjunta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que las campañas oficiales informen oportuna y verazmente a la sociedad sobre los planes, programas y actividades gubernamentales, así como del cumplimiento de los mismos.

La política de comunicación de la actual administración sigue con la línea que caracterizó los mandatos priístas, la cual se basó en el control de la información. En el caso del Artículo 25 del reglamento interno de la Secretaría de Gobernación aparecen varios indicios que muestran claramente esa tendencia por continuar interviniendo en el control de la información.

Se habla por ejemplo, de formular y coordinar una política de comunicación social, lo cual quiere decir que será esta Dirección la única que fijará los lineamientos. También se menciona la coordinación de “medios oficiales”, quienes serán los encargados de proporcionar a los medios masivos esa versión oficial de los hechos para que sea difundida.

De la misma manera, se menciona que existe un control de los programas de comunicación social de las dependencias gubernamentales, de las entidades de la Administración Pública, los gobiernos de los estados y del Distrito Federal. De acuerdo con lo anterior se patentó un asiduo interés por centralizar la información.

Asimismo se supone habrá campañas oficiales que informen de manera oportuna y veraz sobre los programas y actividades gubernamentales; así, el presente régimen preserva la vieja tradición de filtrar a través de esa Dirección la información para darle un perfil oficial.

La misión de Dirección General de Comunicación Social Gubernamental se enuncia de la siguiente manera:

Ejecutar, dirigir e integrar la Política de Comunicación social y de Relaciones Públicas de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y entidades del sector, así como captar, analizar y procesar la información publicada en los medios de comunicación y apoyar la información que general la política interna.

Fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación y supervisión de los programas de comunicación social de las dependencias u entidades de la Administración Pública Federal.

Establecer relaciones con los medios de comunicación oficiales.

Establecer y operar mecanismos de coordinación con las unidades de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La razón de ser de la Dirección General de Comunicación Social Gubernamental refuerza esa visión centralizadora y controladora que se tiene sobre la información emanada por el Ejecutivo, las dependencias gubernamentales, las entidades de la Administración Pública, así como en los gobiernos de los estados.

Continuando en el mismo tenor, la Subsecretaria de Comunicación Social señala que su misión consiste en:

Integrar, apoyar, conducir, coordinar, evaluar y orientar las acciones de comunicación social de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal y de los medios de comunicación del país, para dar una imagen congruente y oportuna de las acciones gubernamentales.

Auxiliar al Secretario en la formulación de políticas de comunicación social del Gobierno Federal y en sus relaciones con los medios de comunicación.

Establecer y operar mecanismos de coordinación y colaboración con las Unidades de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Resulta bastante preocupante que en aras de un cambio en el rumbo político y social de nuestro país se insista en perpetuar los esquemas que tanto han perjudicado a México. Se puede decir que todas las administraciones, tanto las pasadas como la actual han manifestado una gran incapacidad para planear una política de comunicación social congruente con los cambios pautados por la misma sociedad.

Como se ha visto, cada gobernante estableció su propio sistema de control para influir en la opinión pública, así, se fabricaba una “realidad oficial” bastante lejana de la realidad, ya fuera de la figura presidencial, de algún acontecimiento, funcionario o dependencia; se maquillaban los hechos, se elaboraba una simulación que se difundía en los medios de comunicación que fungían como paladín del gobierno.

En el caso de la administración de Fox existe un preponderante interés por el manejo cuidadoso de su imagen pública; mientras en un nivel discursivo, él ha asegurado que se pondría en marcha una nueva política de comunicación gubernamental, hasta el momento no existe un documento en donde se definan los objetivos de esa política, ni las estrategias o las tácticas para alcanzarlos. Así, la constante en la política comunicativa oficial es la del control informativo y la señalización de los límites.

En otro orden de ideas, resulta indispensable como parte de la agenda del Presidente Vicente Fox, definir esa nueva política de comunicación social, la cual deberá ser acorde

con los cambios presentados en el país, con las exigencias de la sociedad, pero ante todo con apego a lo estipulado en la Constitución Política Mexicana, donde el Estado se compromete a garantizar el derecho a la información.

Por su parte, en la gran mayoría de las Coordinaciones de Comunicación Social de las dependencias gubernamentales, en correspondencia a los patrones dictados por la Secretaría de Gobernación y en específico por la Dirección General de Comunicación Social Gubernamental, también se pone énfasis en la imagen de los titulares de dichas dependencias, dando seguimiento a la información difundida a través de los medios de comunicación sobre sus funcionarios y así contar con un parámetro acerca de la percepción que se tiene de ellos y de las acciones emprendidas como parte de sus programas de trabajo.

Sin duda alguna, tanto el Estado como sus instituciones, son los principales generadores de información y ésta ya no se puede manejar con la discrecionalidad de antes, pues ya no es tan fácil manipular a las personas, entonces el oficialismo que pretende seguir sustentando el gobierno resulta absurdo y sin sentido, ya no es posible “tapar el sol con un dedo”.

Renward García Medrano⁴¹ considera que la política de comunicación social “no debiera considerarse como un conjunto de técnicas para construir <imágenes> de personas, grupos, pues eso significaría desviar el tiempo y los recursos humanos, materiales y financieros del Estado hacia fines ajenos a la función pública.” Sin embargo, a eso se ha reducido la labor de las oficinas de comunicación social.

El mismo García Medrano señala que la comunicación social desde el gobierno debe concebirse como una actividad consustancial a toda acción pública, la cual por ser pública, debe darse a conocer en todas sus implicaciones a la sociedad.⁴²

Así tenemos que desde su creación, la función ideal de las oficinas de comunicación social de las instituciones gubernamentales es la de informar a la sociedad de manera veraz

⁴¹ García Medrano, Renward, “Sobre información y democracia”, en Derecho y ética de la información. P. 37.

⁴² Ídem.

y oportuna sobre los programas, planes y políticas de las dependencias públicas y sus funcionarios. No obstante, en la práctica se observa que esto no ocurre, se continúa controlando el flujo de información y por lo tanto las oficinas de comunicación social no han respondido a las exigencias de comunicación de la sociedad.

Otro aspecto que caracteriza a las oficinas de comunicación social es su conducción netamente empírica, quizá no se disponga de parámetros fundados en el uso de teorías de la comunicación para definir estrategias de comunicación óptimas, ni los instrumentos para verificar si la información está llegando al público que interesa y la manera en que está impactando. Tal vez no se cuente con los conocimientos adecuados sobre la comunicación como un proceso social básico, esto podría deberse a que los titulares de las oficinas de comunicación, así como la mayoría de los empleados carecen de una formación como comunicólogos, por tanto, resulta urgente una profesionalización del personal que labora en esas oficinas.

Una gran mayoría de las oficinas de comunicación son encabezadas por políticos recomendados, o bien, por amigos de los titulares de las dependencias de gobierno, con lo cual se asegura una cobertura adecuada que favorezca la promoción de la imagen de algún personaje político o de algún miembro del gabinete.

Debido a la dinámica de cambios que se presenta en la realidad mexicana, es necesario replantear la razón de ser de las oficinas de comunicación social. Es en la misma sociedad donde se vislumbra una actitud más crítica y más cuestionadora de la actividad política y de los mismos hechos políticos; así como más participativa que nunca.

Ante la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental resulta imprescindible modificar los viejos patrones de la comunicación social, de manera que no obstaculicen los mecanismos de acceso a la información gubernamental. Dichos modelos deben responder a las nuevas necesidades de comunicación de la sociedad mexicana y no sólo sirvan para legitimar a los representantes del poder.

CAPÍTULO II

LEGISLACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN: UN ASUNTO IMPOSTERGABLE

Para los fines de este trabajo es importante revisar el contexto en que se diseñó y aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para ello será necesario partir de un breve referente histórico sobre la libertad de prensa y el derecho a la información en México. También se pondrá énfasis en la participación de la llamada sociedad civil, quien tomó parte esencial en el proceso que desembocó en la aprobación de la ley.

2.1. Antecedentes históricos de la libertad de información y el derecho a la información en México

En septiembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo y Costilla proclamó en Dolores Hidalgo, Guanajuato, el deseo de independencia de nuestro país con respecto a España. Tras la muerte de Hidalgo en 1812, otro sacerdote, José María Morelos y Pavón continuó con el movimiento independentista y para precisar los ideales insurgentes, convocó a un Congreso Constituyente, el cual trajo como resultado la promulgación de la Constitución de Apatzingán en 1814, donde se establecía en su Artículo 40 que la libertad de expresión era un derecho de todo ciudadano.

Una vez consumada la independencia de México el 27 de septiembre de 1821, la Junta Provisional Gubernativa dictó un decreto conocido como Bases del Imperio y Libertad de Imprenta el 14 de diciembre de 1821. En este decreto se determinó que cualquiera que escribiera en contra de los fundamentos constituyentes de la nueva nación, violaba la garantía de la libre expresión.

A la caída del imperio de Agustín de Iturbide, se proclamó la República y se redactó una Acta Constitutiva en enero de 1824, donde se sentaron las bases de la estructura política de la nación. Esa Acta Constitutiva sirvió de base para la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, la cual determinó la libre expresión por medios impresos “como derecho fundamental del habitante de la república.”

Durante los periodos de gobierno centralista se dictaron en 1836 las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, conocida como las Siete Leyes, y Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en 1834. Ambos textos constitucionales contemplaron la libertad de expresión de las ideas por medios impresos y establecieron la libre expresión y la libertad de imprenta como derechos propios de todos los mexicanos.

Cuando cayó Antonio López de Santa Anna el 28 de diciembre de 1855 y durante la administración de Ignacio Comonfort, se dictó el decreto relativo a la libertad de imprenta, conocido como Ley La Fragua. Esta ley prohibió la censura previa y declaraba inexistente el delito de complicidad de los editores por abusos cometidos por los autores de los escritos, estableciendo la obligación de que todo escrito impreso fuese firmado, además de contener el nombre y apellidos del editor responsable, el lugar y la fecha de impresión.

La Constitución de 1857 consagra en sus Artículos 6° y 7° el derecho de todos los mexicanos a expresar libremente sus ideas sin que exista algún tipo de inquisición judicial o administrativa.

Años más tarde se aprobó la Ley Zarco, en 1861, la cual se caracteriza por definir, aunque de manera muy vaga, las restricciones a la libertad de imprenta, estableciendo penas insignificantes para los delitos cometidos por la prensa y dándole un carácter de impunidad casi absoluta.

Una vez instaurado el Segundo Imperio en nuestro país, encabezado por Maximiliano de Habsburgo en 1865, fue el 10 de abril de ese mismo año cuando el

emperador promulgó el Estatuto Provisional del Imperio, que en su Artículo 36 garantizaba la posibilidad de expresar opiniones y se dictó una Ley de Imprenta.

En 1868 se reimplantó el régimen republicano y volvió al tener vigencia la Constitución de 1857, ya reformada, así como la Ley Orgánica de Prensa, la misma que Francisco Zarco redactó en 1861. Esta ley fue reformada en 1889, pues se le hicieron algunas correcciones para eliminar las deficiencias que dejaban a la prensa en una situación de impunidad casi total. Cabe mencionar que esa ley reformada rigió la actividad de la prensa en México hasta el año de 1917.

El 5 de febrero de 1917 el entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza, proclamó en la ciudad de Querétaro la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual rige a nuestro país hoy en día.

En esta Constitución se considera en sus Artículos 6° y 7° la libertad de expresión y de imprenta como parte de las garantías individuales. Por otra parte, el 12 de abril de 1917 se publica la Ley Reglamentaria de los artículos mencionados, conocida como Ley de Imprenta, la cual continúa regulando las relaciones de la actividad informativa hasta nuestros días casi como fue redactada.

Es el 18 de octubre de 1975 cuando José López Portillo en su calidad de candidato a la presidencia de la República por el partido oficial declara lo siguiente:

“En un mundo en el que se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos.”¹

¹ Entrevista de prensa para el periódico *La Stampa*, Salamanca, Guanajuato, 18-10-1975. Citado por Solís Leeré, Beatriz. “El derecho a la información 20 años después”, en Derecho y ética de la información. Pp. 18-19.

Incluso antes de que arribara al poder, López Portillo anunció su Plan Básico de Gobierno 1976-1982, donde se considera un reordenamiento del derecho a la información como parte de la reforma política, donde se prevé una ampliación al Artículo 6° constitucional. El plan fue elaborado bajo la dirección de Jesús Reyes Heróles, quien sería Secretario de Gobernación en la administración de López Portillo.

Karin Bohmann retoma algunos extractos de ese Plan Básico de Gobierno, los cuales citaremos por considerarlos importantes para los fines de esta investigación:

El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación; significa renovar la idea tradicional, que entiende el derecho a la información como equivalente a la libertad de expresión; es decir, libertad para el que produce y emite, pero que se reduciría si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de información.

La información se considera como un “instrumento de desarrollo político y social”, como una “formula” por medio de la cual respetar el pluralismo ideológico. Sería la prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos. Tendría que reconocerse de nueva cuenta la función social de los medios de comunicación masiva, es decir, su carácter como instrumento, dotado de credibilidad, para la realización de la democracia en el país.

El segundo aspecto se refiere a la reforma política del sistema de los partidos políticos, la cual debería representar una apertura democrática para los partidos de oposición y tendría que abrirles, entre otras cosas, el acceso a los medios de comunicación masiva durante todo el periodo gubernamental y no sólo durante las campañas electorales.

Como incentivo al pluralismo político-ideológico, se procurará ampliar el tiempo disponible para los partidos políticos en los medios masivos de comunicación, concesionados o administrados por el Estado, a efecto de que los partidos puedan desarrollar una labor permanente de educación política.²

Cabría analizar brevemente lo citado por López Portillo, pues en un plano discursivo parece coherente y razonable, sin embargo es un tanto engañoso. Un acierto que se

² Bohmann, Karin. Medios de comunicación y sistemas informativos en México. México, Alianza Editorial Mexicana, 1986. P. 305.

menciona es hacer la distinción entre libertad de expresión y el derecho a la información, pues efectivamente, éste último es complementario a la libertad de expresión. Asimismo se reconoce la potencialidad de la información como propulsor del desarrollo político y social.

Por otra parte, hace un llamado a superar la concepción mercantilista de los medios de comunicación, cuando se conoce de sobra que la medios son empresas que obedecen a una lógica de mercado, con fines de lucro y que encuentran en las deficiencias de la legislación de los medios la oportunidad para seguir obteniendo beneficios. A los medios los reconoce como instrumentos dotados de “credibilidad”, lo cual garantizaría la consolidación democrática, aunque conforme a la naturaleza de las oficinas de comunicación social del país, sólo se difundiría una versión oficial, lo cual atenta contra el derecho a la información, pues no se está recibiendo información fidedigna.

El 1 de diciembre de 1976 José López Portillo asumió la presidencia y en su discurso de toma de posesión manifestó la necesidad de ordenar lo que refiere a materia de comunicación para cumplir con su promesa de campaña acerca del derecho a la información.

Fue el 4 de octubre de 1977 cuando López Portillo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar el Artículo 6° Constitucional, cabe mencionar que dicha iniciativa contemplaba la modificación de 17 Artículos constitucionales incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, lo cual se constituía como el centro de la reforma política del entonces mandatario.

Al aprobarse la reforma al Artículo 6° constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, quedando así la redacción del artículo:

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

Fue precisamente esa adhesión al artículo 6° de la Constitución la que ha sido centro de polémica y ha propiciado la realización de numerosos debates respecto al tema del derecho a la información.

2.2 La enmienda al Artículo 6ª constitucional y el vacío reglamentario

Aunque se había hecho una adición a la Carta Magna del país para garantizar el derecho al información, no había un reglamento que diera sustento jurídico a la nueva disposición constitucional, por tanto, no existen las condiciones idóneas para ejercer cabalmente el derecho a la información.

Fue hasta 2002 cuando se aprobó la LFTAIPG para llenar ese vacío reglamentario y establecer las condiciones que hicieran posible el ejercicio del derecho al información y así tratar de colocar al país a la altura de otras democracias en el mundo.

A través de los años se ha hecho costumbre por parte de los candidatos presidenciales de nuestro país emplear los preceptos de la Constitución Política como *slogans* de sus campañas electorales, esto con el fin de sumar simpatías que se materialicen en votos.

Una vez que los candidatos asumen la presidencia, o bien olvidan sus promesas de campaña, o bien recurren a las reformas constitucionales y/o promulgación de leyes. Tal fue el caso del “remiendo” al Artículo 6ª constitucional.

Algunos juristas consideran que el derecho está por encima de la política y que ésta no debe regir a la norma jurídica, pues eso significaría un contrasentido en donde la sociedad y la conformación del Estado se regirían por criterios políticos y no por normas jurídicas. Sin embargo, el devenir de nuestra historia ha evidenciado ese contrasentido, las cuestiones constitucionales que conciernen al derecho se han supeditado a asuntos de

política y por ende de poder. De esta manera la discusión jurídica ha perdido parte de su esencia al confundirla con ambiciones políticas.

José López Portillo inició su mandato con una Reforma Política que pretendía amortiguar los efectos de la crisis política, económica y social por la cual atravesaba el país. Como parte de esta reforma se incluían acciones relacionadas con el proceso electoral, tal como la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La enmienda al Artículo 6ª se vincula estrechamente con ese esfuerzo por efectuar reformas electorales, pues se contemplaba el acceso de los partidos de oposición a los medios de comunicación masiva para que difundieran sus plataformas políticas, lo cual se consideraba como parte de la apertura democrática, donde se preveía que los partidos realizaran una labor de educación política.

La investigadora Fátima Fernández considera que la reforma política concebida en la administración de López Portillo “se presentó como la coyuntura favorable para que la fracción progresista del grupo gobernante colocara a los medios de difusión en el terreno de la discusión y lograra la inserción del derecho a la información en la Constitución con miras a recuperar el control político que el Estado mexicano ejerció sobre los medios informativos hasta el periodo cardenista.”³

Lo anterior también queda constatado por la política de comunicación social imperante bajo el mandato presidencial de López Portillo, quien siguió la misma línea de los anteriores regímenes priístas, donde lo más importante era la centralización de la información y la cuidadosa selección de los medios a través de los cuales se habría de difundir; esto con la finalidad de cuidar y homogeneizar una imagen presidencial y gubernamental. Para procurar esa “línea informativa”, se distribuye entre las dependencias gubernamentales un documento titulado “Lineamientos de Comunicación Social”, en el cual se exige uniformidad en la información gubernamental proporcionada a los representantes de los medios.

³ Fernández Fátima, Los medios de difusión masiva en México. México, Juan Pablos Editor, 1985. P. 237.

En esa época se anunció que la Secretaría de Gobernación sería la dependencia que centralizaría todo lo relativo a información gubernamental y medios informativos. No obstante, se encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto vigilar las finanzas y la administración de las entidades que usan el espacio aéreo para transmitir mensajes radiofónicos y televisivos; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar permisos y concesiones y a la Secretaría de Educación Pública para realizar promoción cinematográfica, radiofónica y televisiva.

Nunca se hizo referencia a las razones que tuvo el gobierno para dejar en manos de la SEGOB, dependencia encargada de la política interna lo concerniente a los medios, pero es evidente el motivo, se pretendía tener un efectivo control informativo, donde el Estado sería principal emisor de la información que considerara “pertinente” hacer de dominio público, desde luego con los criterios de homogeneidad convenientes para el gobierno.

La propuesta para hacer una adición al Artículo 6º de la Constitución estaba determinada sobre todo por cuestiones de tipo electoral. Aunque la redacción del Plan Básico de Gobierno muestra prioridad al interés de “superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación” respecto al derecho de información y se deja en segundo plano la apertura de los medios a todos los partidos políticos durante y fuera de las campañas electorales, fue evidente que apremiaba reglamentar esta última cuestión, ya que el país atravesaba por una crisis política y económica consecuencia del deterioro del modelo económico del “Estado de Bienestar”, crisis que se acentuaría en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Para mitigar las secuelas de esa crisis política era necesaria la adhesión de los partidos políticos de oposición al sistema parlamentario, así se legitimaría la política del sistema de gobierno, donde se apostaba por la pluralidad partidista como punta de lanza hacia la apertura democrática. Sería el 30 de diciembre de 1977 cuando se garantizaría

legalmente el uso de los medios electrónicos a los partidos de oposición con base en el Artículo 49 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.⁴

La iniciativa de ley para adicionar la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado” responde a los fines de la llamada “reforma política”, pues con dicha norma se buscaba instituir nuevas reglas para los procesos electorales, por ende, para los partidos políticos y para la conformación del poder legislativo.

En el texto enviado por el presidente José López Portillo al Congreso donde se exponían los motivos para la adición al Artículo 6º constitucional, destacaba lo siguiente:

“Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al ‘derecho a la información’ que mediante esta iniciativa se incorpora la Art. 6º, que será básico 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. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los ‘medios masivos de comunicación social’ se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud a la ‘libertad de expresión’ y su correlativo ‘derecho a la información’.”⁵

En México como en muchos países, el concepto de democracia se traduce en la realización de comicios electorales “limpios”, donde el votante disponga de diferentes propuestas partidistas de las cuales habrá de elegir libremente a sus gobernantes, la discusión en torno al derecho a la información se concentraba básicamente en abrir los medios a los partidos políticos. La adición al Artículo 6º proporcionaba a los representantes de los partidos políticos la posibilidad de dar a conocer sus plataformas políticas. Todo parecía indicar que se trataba únicamente de un derecho pensado para ellos (los partidos),

⁴ Bohmann, Karin, Op. Cit. p. 306.

⁵ Citado por Fernández Fátima, Op. Cit. P. 238.

quienes con el derecho a la información tendrían el privilegio de acceder a los medios de información para difundir sus propuestas.

Es evidente que se contaba con una idea poco clara, difusa y vaga de lo que implicaba el derecho a la información; reducir este derecho humano a la posibilidad de que los partidos opositores al régimen cuenten con espacios en los medios refleja una corta visión acerca de las implicaciones y los alcances del derecho a la información.

Aunque con muchas imprecisiones, en diciembre de 1977 se dio a conocer la enmienda al Artículo 6°. Como consecuencia lógica se esperaba la elaboración de una ley secundaria que otorgara sustento jurídico al reconocimiento constitucional del derecho a la información, pero quizá por el hecho de no tener bien definidas las implicaciones del mismo y por los intereses tanto políticos como económicos involucrados esto no ocurrió.

La historia demuestra que el Estado ha tomado con gran ligereza la situación jurídica en materia de comunicación, lo cual ha traído como consecuencia el mantenimiento del *status quo* en la relación Estado-medios, donde cada parte vela por sus intereses. Por un lado, los medios encuentran en las imprecisiones de la ley, o bien en el hecho de que no existan leyes que reglamenten sus derechos y obligaciones frente al Estado, la posibilidad para seguir generando riqueza sin restricción alguna, por otra parte el gobierno encuentra en los medios a sus aliados para difundir “la parte oficial”.

Una ley implica definir derechos y obligaciones, situación que inquieta e incluso incomoda a quienes verían afectados sus intereses, de ahí que se prefiriera aletargar la reglamentación y dejar sin respaldo jurídico el derecho a la información que recién se había reconocido constitucionalmente.

El Plan Básico de Gobierno elaborado por el PRI para el sexenio de López Portillo proponía una revisión de la función social de los medios informativos, así como superar su

visión mercantilista, pero ante todo estaba la intención de garantizar a los partidos políticos espacios en los medios para plantear sus idearios políticos.

Ya adicionado el Artículo 6º constitucional, el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, señaló en octubre de 1978 a los empresarios de la radio y la televisión que la ley para reglamentar el derecho a la información se basaría en los preceptos del Plan Básico anteriormente anunciados por el Presidente, en este momento se contemplaban dos titulares principales del derecho a la información: los partidos políticos y los medios de difusión.⁶

Durante su segundo informe de gobierno, el Presidente señaló que la ley para reglamentar el derecho a la información se elaboraría durante el periodo ordinario de sesiones del Congreso. Por su parte, Reyes Heróles indicó que el nuevo derecho consagrado en la Constitución era un derecho social vinculado a los medios de difusión, lo anterior causó desconcierto entre los empresarios y desde ese momento empezaron a presionar a fin de que la nueva ley no atentara contra sus privilegios.

La opinión en la esfera política mexicana se dividió en dos bandos: uno de ellos estaba por no perjudicar los intereses de los dueños de la radio y la televisión, mientras que el otro optaba por crear la legislación donde se plasmaran los postulados del Plan Básico, los cuales planteaban superar la concepción mercantilista de los medios, replantear su función social y propiciar la pluralidad de emisores en ellos.

Como consecuencia de la polaridad de opiniones, la promesa hecha por el mandatario no se cumplió y el periodo ordinario de sesiones del Congreso concluyó sin una iniciativa de ley. Fue entonces que se convocaron audiencias públicas para que en la Comisión Federal Electoral se debatieran algunos aspectos a considerar en la ley que normaría el derecho a la información. Este hecho ya denotaba un camino largo para obtener

⁶ Fernández Christeb, Fátima, Op. Cit. p.p.230 y 231.

una legislación y enfatizaba el propósito de elaborar un documento que abriera paso a los partidos en los medios.

A principios de 1979 se configuraba un panorama por demás polémico y extremista, las posiciones eran en definitiva a favor o en contra. Quienes se pronunciaban por la normatividad consideraban que reglamentando el derecho a la información se garantizaría la libertad de opinión, el derecho a la información por parte del Estado y organismos privados, así como el acceso de la población a los medios informativos y con ello se acotaría la influencia de los intereses comerciales privados sobre los contenidos de los medios de comunicación. Por otro lado, los opositores: dueños, concesionarios y empresarios argüían que la reglamentación implicaría la manipulación de la información por parte del Estado, lo cual se creía violentaba la libertad de opinión, aunque en realidad su temor radicaba en las limitantes que la ley estipulara y pudieran coartar su campo de acción para seguir reproduciendo su capital.

En enero de 1979 el gobierno asumió una actitud de retroceso con respecto a sus propias propuestas. Los dueños de los medios y concesionarios ejercieron una fuerte presión para que no se legislara en materia de derecho a la información. Ante esta situación el gobierno guardó absoluto silencio, lo cual sugirió mucho, pues una vez más se sometió a los intereses comerciales privados, pues el detentar poder económico otorga poder político y el Estado no iba a propiciar de ninguna manera una enemistad con los propietarios de los medios, pues el costo político habría sido muy alto.⁷

Aunque en su segundo informe de gobierno el Presidente había asegurado que los legisladores trabajarían en una ley reglamentaria al derecho a la información, la presión hecha por los empresarios obligó a detener el proceso y en su tercer informe no realizaría pronunciamiento alguno referente a la ley. No obstante, el Mandatario arremetió contra los espacios críticos dentro de los medios y se definió una política de comunicación en la que

⁷ Fernández Christeb, Fátima, Op. Cit. p.234.

se marcó una línea a seguir: la línea oficial. Los preceptos del Plan Básico con respecto al derecho a la información quedaron olvidados a la mitad del sexenio de López Portillo.

Fue el 18 de septiembre de 1979 cuando el Secretario de Gobernación anunció la realización de audiencias públicas para conocer las posturas de los distintos sectores sociales sobre el reglamento al derecho a la información.

Entre el 21 de febrero y el 21 de agosto de 1980 se efectuaron 20 audiencias públicas donde diversos sectores ciudadanos se expresaron en relación a la reglamentación del Artículo 6°. Se inscribieron 140 ponencias para las 14 audiencias en la Ciudad de México y 6 regionales en las ciudades de Guadalajara, Hermosillo, Mérida y Monterrey. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados recibió las ponencias de instituciones educativas, agencias informativas, partidos políticos, representantes de la industria de radio y televisión, asociaciones de profesionales y catedráticos, periodistas y ciudadanos en general, donde éstos grupos manifestaron su particular punto de vista acerca del derecho a la información, así como su imperiosa reglamentación.

Poco después se dio a conocer el propósito de integrar una subcomisión que evaluara las ideas expuestas durante las audiencias públicas, para que en el próximo periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, es decir en la LII Legislatura, se pudiera elaborar el reglamento.

Dichos debates públicos en torno al derecho a la información evidenciaron los distintos aspectos políticos, culturales y sociales trastocados por esta garantía social. En ese tiempo también se discutió si el derecho a la información constituiría una limitante a la libre expresión, si se incluirían mecanismos de censura y si se ejercería una intervención directa del Estado sobre los medios.

La discusión y las propuestas superaron por mucho el mero aspecto sobre el reglamento y mostraron diferentes aristas en torno a la información y la comunicación social. Se trataba de cuestiones en las cuales el Estado nunca puso empeño por ordenar, nunca definió el sistema informativo y de comunicación en el país y optó por el silencio, así que las audiencias evidenciaron, por ejemplo, la concentración en la estructura de los medios. También quedó claro que reglamentar el derecho a la información era urgente, pero que ello sólo resolvería parte de los problemas de comunicación en México, pues era imperante la definición de una política de comunicación basada en la libertad de expresión y el derecho a la información.

El líder de la Cámara de Diputados, Luis Marcelino Farías admitió el 28 de mayo de 1981 que durante el sexenio de López Portillo se reglamentaría el derecho a la información. Sin embargo hizo esta absurda declaración: “El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, *no le encontramos la cuadratura al círculo*. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión... Considero difícil que durante este periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo...”⁸

Meses más tarde declaró que controlar los medios de comunicación masiva implicaría “dar un paso hacia la dictadura”.⁹ Aunque en un principio el legislador se mostró a favor de la reglamentación, poco después modificó su postura y prefirió mantener las condiciones imperantes para que los propietarios de los medios continuaran en manos de unos cuantos, quienes por décadas han encontrado en las deficiencias del sistema jurídico mexicano las condiciones idóneas para agigantar su monopolio. En tanto, el entonces líder de la Cámara Baja sentenciaba que por lo menos en ese sexenio no se reglamentaría el derecho a la información.

⁸ Solís Leree, Beatriz, “El derecho a la información 20 años después” *Op. Cit.* P. 23

⁹ Bohmann, Karin. *Op. Cit.* P. 312.

El 28 de septiembre de 1981 el semanario político *Proceso* publicó un reportaje titulado “Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación”, donde se manifiesta que el gobierno federal tenía un anteproyecto de Ley General de Comunicación Social que reglamenta el derecho a la información, se propone promover la democratización de los medios de comunicación y ampliar la participación popular en ellos a través de Comités Consultivos, Centros de Comunicación Popular, Asociaciones de Receptores y Sociedades de Comunicación Social de patrimonio colectivo. También se preveían medidas para que el Estado interviniera de una manera más directa en el uso, manejo y control de la comunicación social.

El reportaje señala que el anteproyecto estimaba que el derecho a la información involucraba: “Derecho a solicitar información a las fuentes idóneas; de proveer información a los medios de comunicación social y en general a quienes lo requieran; de informar públicamente; requerir que los mensajes sean publicados en los medios de comunicación social, siempre que revistan importancia pública; derecho a una información cierta, objetiva, completa, plural y comprensible; a recibir información en lenguas autóctonas o en forma bilingüe, derecho de respuesta, ampliación, aclaración, rectificación y réplica y derecho a crear empresas y organizaciones destinadas a emitir y recibir mensajes.”¹⁰

De acuerdo con Beatriz Solís, ese anteproyecto había sido elaborado en 1980 por la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República en un intento por concretar lo prometido durante su campaña electoral y que era uno de los preceptos de su Plan Básico de Gobierno. La propuesta denominada “Bases Estratégicas para la Construcción de un Sistema de Comunicación Social” constaba de 30 tomos, los cuales contenían un exhaustivo diagnóstico de la situación de los medios, temas como la educación para la comunicación, participación social, tecnología, publicidad infraestructura, legislación y política internacional.¹¹

¹⁰ *Proceso* núm. 256. 28 de septiembre de 1981. pp.14-20

¹¹ Solís Lere, Beatriz, *Op. Cit.* P. 25.

La propuesta era por demás interesante y rica, contemplaba la actualización y ordenamiento de la legislación vigente. En esa época, como ahora, los análisis, las propuestas y los proyectos no faltaban, pero se carecía de voluntad política para concretar los planes. Se evitó tener rupturas con la cúpula económica que poseía los medios y se optó por una postura pasiva donde iban y venían declaraciones, pero al final la situación permanecía inerte.

Se especula que fue Luis M. Farías quien proporcionó la información a la revista *Proceso*, pues el legislador se oponía a reglamentar el derecho de los mexicanos a saber sobre la gestión pública, defendía los intereses de los propietarios de los medios y argumentaba la incompatibilidad entre libertad de expresión y derecho a la información. Con base en esta última tesis, un sector de la prensa asumió una postura condenatoria respecto al anteproyecto y sin un conocimiento del mismo y menos un análisis profundo y crítico, emprendió una campaña contra su aplicación, catalogando el proyecto como “intento fascista”, “totalitaria”, “comunista”, “mordaza”, entre otros calificativos.

No existió una versión oficial al respecto, lo cual dio lugar a una serie de interpretaciones por parte de los dueños de los medios que eran difundidas para manipular a la opinión pública, cuando en el fondo buscaban que su inmunidad no se viera amenazada en ninguna forma.

Para el 15 de noviembre de 1981, el coordinador para comunicación social de la Presidencia, Luis Javier Solana, señaló determinadamente que de no reglamentar la adición al Artículo 6º constitucional, ésta no sería sino “letra muerta”.¹² A su vez, el presidente del CEN del PRI, Ojeda Paullada, así como el presidente de la Cámara de Senadores se pronunciaban por la reglamentación.

El sexenio de López Portillo se acercaba al final y no se pudo elaborar una ley que reglamentara el derecho a la información. Hubo indicios importantes sobre el interés por

¹² Bohmann, Karin. *Op. Cit.* p.312.

tratar de poner orden en el ámbito de la comunicación, sin embargo, se impusieron los intereses de los empresarios que detentan los medios ante la débil postura gubernamental. Durante ese periodo no existió una política de comunicación consistente, predominaba el caos informativo, de ahí que la Presidencia de la República cambiara anualmente a su jefe de prensa

Las siguientes elecciones se acercaban y se recicló el derecho a la información como promesa de campaña, así el Plan de Gobierno 1982-1988 señala lo siguiente: “Hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del Artículo 6° constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de ideas.

Ya instalado en el poder, Miguel de la Madrid Hurtado convoca en el mes de mayo de 1983, al igual que su antecesor, a audiencias públicas para analizar la situación de los medios de información y sobre las propuestas de reformas en el sistema de comunicación social. El hecho de que las audiencias se efectuaran en diferentes estados de la República era significativo para la descentralización regional de la comunicación. La respuesta de la sociedad no se hizo esperar y fueron recibidas más de 2 mil ponencias.

Resulta común la falta de continuidad en los proyectos y programas gubernamentales, pues sólo tienen vigencia de seis años y el sucesor presidencial parece arrancar de cero. Esto sucedió en materia de comunicación, pues la administración anterior había realizado audiencias y contaba con un valioso anteproyecto el cual contenía interesantes propuestas para ordenar el sistema de comunicación en México. De cualquier modo, no se tomó como punto de partida y sólo se retrasaron aún más los trabajos por reglamentar el Artículo 6°.

En el periodo de De la Madrid la Secretaría de Gobernación continuó a cargo de la comunicación social. Se creó una Subsecretaría para la atención de los medios de comunicación y para las áreas de comunicación social en las entidades del gobierno.

Miguel de la Madrid se refiere en su Plan Básico de Gobierno al derecho a la información y considera obligación del Estado “que la colectividad reciba la información oportuna, objetiva e imparcial, necesaria para permitir la configuración de una opinión pública libre y democrática.”

En ese mismo año, 1983, hubo una reestructuración en el sector de la radio y la televisión. Por decreto presidencial la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía se dividió en tres institutos: el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), el Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISION) y el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE); todos ellos estarían presididos por el Secretario de Gobernación. También se amplió la red estatal de la radio adjudicándole más estaciones a IMER y se creó el Canal 7 de televisión con cobertura nacional.

Con la instauración del Canal 7 y la transformación del Canal 22 en canal del Estado, se integró el Sistema de Televisión Estatal *Imevisión*. Con esto se rompía con el monopolio de la televisión comercial, lo que parecía fortalecer al Estado. A pesar de esto las relaciones entre el gobierno y Televisa seguían inmutables y la empresa seguía gozando de grandes libertades y concesiones.

En este sexenio se presentó una severa crisis económica, por lo que la publicidad gubernamental sólo se concentró en algunos diarios capitalinos. Como consecuencia la aseveración de dicha crisis, en muchos sectores del país se manifestó descontento por la forma en que el gobierno trataba hallar una salida y algunos órganos de prensa empezaron a lanzar fuertes críticas al régimen de Miguel de la Madrid. En relación al derecho a la información y su reglamentación no hubo avances, pues la crisis del país concentró toda la atención de los gobernantes.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari no hubo cambios significativos en el ámbito de la comunicación. En este periodo se da el “tiro de gracia” al “Estado de Bienestar”, se reducen drásticamente los recursos al sector central y paraestatal, los

subsidios; parece terminar el periodo proteccionista de la economía, dando entrada a la llamada “liberalización” de la economía nacional.

A pesar de que este gobierno pretendía la “modernización” del país, esta idea no alcanzó a la comunicación en México, la Secretaría de Gobernación continuaba centralizando la llamada comunicación social cuyas actividades se reducían a procurar una buena imagen del mandatario y sus acciones de gobierno ante la opinión pública.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 únicamente se incorporan dos apartados con alguna mención a la importancia de los medios de comunicación. Uno de ellos se refiere a la “Protección del Medio Ambiente” y el otro se relaciona al “Perfeccionamiento de los Procesos Electorales y Ampliación de la Participación Política”. Con respecto a esto último, el Plan sostiene que “Es indudable el avance que significó la apertura de los medios masivos para la expresión de los puntos de vista de las diferentes tendencias políticas representadas por los partidos políticos. Habremos de consolidar lo logrado y garantizamos la participación justa de los diversos grupos sociales, de los comunicadores y del público...”¹³

Transcurrían seis años más y parecería que los trabajos para reglamentar el derecho a la información se habían ido al archivo muerto. El centro de atención de aquella administración fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y no se mostraban signos de desempolvar el asunto.

Aún antes de que Ernesto Zedillo comenzara su mandato presidencial (1994-2000) se suscitaron una serie de circunstancias que ponían en jaque la estabilidad del país. En mayo de 1993 fue asesinado el Cardenal de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo, dicha ejecución siempre se ha relacionado con narcotráfico; el 1 de enero de 1994 estalla el movimiento armado en Chiapas reclamando reconocer los derechos de los pueblos

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. p. 45

indígenas; en marzo de ese mismo año y sólo a unos meses de las elecciones, es asesinado en Tijuana el entonces candidato presidencial priísta, Luis Donaldo Colosio Murrieta, caso que a la fecha no se ha esclarecido; en septiembre de 1994 el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, fue privado de la vida. Los hechos citados preveían un panorama político en el país bastante complicado, el cual se agravó aún más con la crisis económica de 1994.

El neoliberalismo se consolidaba como el modelo económico en turno en un contexto económico, político y social por demás difícil. Tratar de resolver los problemas que se presentaban mantuvo la atención del gobierno mexicano y asuntos como la legislación sobre el derecho a la información se marginó y una vez más fue relegado.

Sin embargo, para el 8 de febrero de 1995 se conformó la Comisión Especial de Comunicación Social en la Cámara de Diputados, cuyo propósito era presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación respecto a la comunicación social, donde supuestamente habría de considerarse el punto de vista de la sociedad, el respeto y el fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa. La comisión se integró por 36 diputados tanto del PRI, PRD, PAN y PT.

El entonces diputado priísta Oscar Cantón Zetina señaló en ese entonces que en México ya existían las condiciones para hacer realidad el derecho a la información. El mismo Cantón Zetina reconocía que la legislación existente resultaba insuficiente y ambigua, lo cual propiciaba los excesos tanto del gobierno como de los medios de comunicación.¹⁴

El 5 de abril de 1995 la Cámara de Diputados convocó a la “Consulta Pública en Materia de Comunicación Social” en la que se recabarían opiniones sobre la comunicación social en México, se investigaría al respecto y se propondría la conveniencia de una revisión y actualización de la legislación en ese renglón. Entre el 8 de junio y el 11 de julio

¹⁴ Solís Leree Beatriz. Op. Cit. p. 27.

de 1995 se efectuó dicha consulta durante la LVI Legislatura, teniendo como sedes ciudades como Hermosillo, Jalapa, Guadalajara y Oaxaca. Se recibieron un total de 2758 propuestas, la mayoría de ellas coincidían con la necesidad de modernizar la legislación en materia de comunicación social. Sin embargo, no se realizaron acciones concretas durante el sexenio para legislar en ese renglón.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo se hizo hincapié en que los medios de información en México debían gozar de irrestricta libertad de expresión. Zedillo proclamó en numerosas ocasiones que durante su gobierno se vivió un auge de libertades, por ejemplo, en octubre del 2000 señaló: “Nadie ha sido censurado por lo que dice, escribe, publica o transmite. Nadie ha sido perseguido por sus ideas, creencias u opiniones. A nadie se ha molestado por su crítica. A nadie se le ha impedido que se organice, dentro de la ley, para luchar políticamente por sus convicciones. Sin calificativos, México vive en libertad.”¹⁵ Lo anterior fue declarado por el Jefe del Ejecutivo en turno durante su último encuentro con los industriales de la radio y la televisión, ahí mismo declaró que al Estado no le competía fijar las normas de conducta de los medios de comunicación y de quienes trabajan en ellos y señaló lo siguiente: “En mi opinión, y como le he dicho muchas veces antes, son los propios medios de comunicación los que deben fijar sus normas de ética y responsabilidad de manera abierta y transparente ante la sociedad.”¹⁶

Una vez más queda demostrada la tibieza por parte de un Jefe de Estado para poner orden en materia comunicativa, asunto que resulta por demás incómodo, tanto como para el gobierno como para los empresarios. El gobierno se escuda argumentando que no haría cosa alguna para atentar contra la libertad de expresión y opta por “lavarse las manos”, pronunciándose por la “autorregulación”, pero si se supone que vivimos en un Estado de Derecho, debe existir una instancia que vigile esa autorregulación, la cual habría de basarse en la ley.

¹⁵ Saldierna, Georgina. “No corresponde al Estado regular a los medios”, en La Jornada. 6 de octubre de 2000. p. 10.

¹⁶ Ídem.

El hecho de postergar la elaboración de una ley secundaria para hacer efectivo el derecho a la información obedece entre otros factores a que el Estado estaría obligado a cumplir con una serie de deberes.

Los mexicanos hemos sido testigos legislatura tras legislatura de la omisión, hasta cierto punto deliberada, en el asunto de abordar el tema sobre la legislación al derecho a la información, pues se trata de un derecho que compete tanto a gobernados como a gobernantes, donde se reconoce que todo sujeto de derecho, público o privado, persona física o moral, tiene derecho de recibir información oportuna, auténtica, lícita y veraz.

La ausencia de una ley reglamentaria a la adición del Artículo 6º de la Carta Magna ha dado lugar a interpretaciones desvirtuadas y a que finalmente no se ejerza ese derecho constitucional. Esa ley debería establecer un derecho pleno, que involucre a gobernados y gobernantes, comprendiendo los derechos “de informar” y “de recibir información”; así como los casos de abstención legítima, donde se respete la libertad de información, además debe contener la debida clasificación y jerarquización de la información.

El vacío reglamentario propicia gran cantidad de interpretaciones ambiguas, sin la legislación pertinente se podría llegar a considerar que el Artículo 6ª libera al Estado o le otorga cierta inmunidad ante la obligación de informar a sus ciudadanos. Debido a que la redacción del agregado al artículo, es un tanto vaga e imprecisa: “El Estado garantizará el derecho a la información”, la palabra garantizar supone que el Estado solo tiene como función velar que ciudadanos y medios masivos de información se informen mutuamente.

Al respecto, el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa Orihuela señala: “Conforme al Art. 6º Const., <<el ‘derecho a la información’ será garantizado por el Estado>>, al garantizar [‘garantizar’ implica ‘asegurar’o ‘proteger’], por ende, de acuerdo con dicho

precepto, el Estado no asume la obligación de informar, sino a garantizar, es decir, de proteger o asegurar el ‘derecho a la información’.”¹⁷

Conforme a lo establecido en el Artículo 6º, el Estado no es únicamente el *garante* del derecho a la información, sino que ante todo, es el principal obligado de informar a los ciudadanos. El designar al Estado únicamente como árbitro resulta poco útil y propiciaría aún más la discrecionalidad, significando un tropiezo de graves consecuencias en el camino hacia la democracia.

El Estado no sólo tiene derecho a “dar y recibir información”, sino que también está obligado a dar y recibir información. El derecho a la información no se limita a una relación de intercambio entre particulares y medios de comunicación, sino que involucra a gobernados y gobernantes, en una relación regida por un catálogo de derechos y obligaciones determinado por la correspondiente ley reglamentaria.

Según Salvador Ochoa Olvera, si conforme al Artículo 39 constitucional, la soberanía se origina y reside principalmente en el pueblo y si todo poder público proviene del pueblo, y es instituido para beneficio de éste, entonces, el principal obligado de informar al pueblo es precisamente ese poder que aquél ha instituido, y que radica en el Estado, su gobierno y sus instituciones, salvo las excluyentes y excepciones contempladas por el orden constitucional.¹⁸

La inexistencia de leyes secundarias que reglamenten las disposiciones constitucionales generan diversas glosas en el ejercicio de las garantías individuales consagradas en la Carta Magna. Al igual que el derecho a la información, el derecho de petición corre con la misma suerte. La segunda parte de la redacción del artículo 8º versa así: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer el breve término al peticionario.”

¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. México, Porrúa, 1996. p. 286

¹⁸ Ochoa Olvera, Salvador. Op. Cit. p. 183

Conforme a lo anterior, una vez ejercido el derecho de petición, la autoridad correspondiente deberá contestar “en breve término”, pero ¿qué tiempo comprende la expresión “breve término”? Ante esta situación, el peticionario puede experimentar tres tipos de desenlace: 1) que la autoridad le conteste y satisfaga el derecho de petición; 2) que la autoridad exprese su negativa; y 3) el silencio administrativo, una práctica habitual y recurrente en el aparato burocrático.

Ochoa Olvera menciona que los tribunales federales dictaron algunas tesis jurisprudenciales sobre el significado de breve término, cito una de ellas, correspondiente al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.¹⁹

“PETICIÓN, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.

La expresión <<breve términos, a que se refiere el Art. 8º CONST., que ordena que a casa petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizando el caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.”

El autor señalado da cuenta de otras tesis jurisprudenciales en las cuales se menciona que para hacer efectivo el derecho de petición, se considerará un “lapso racional” para realizar los trámites burocráticos de rigor y posteriormente emitir el acuerdo o resolución que proceda.

Se puede verificar que tanto el derecho a la información como el derecho de petición navegan en la nada jurídica. En esas ausencias legislativas en donde el Estado se basa para mantenerse inmune ante la obligación que tiene de informar.

Ese vacío reglamentario cerraba cualquier posibilidad de hacer valer efectivamente los derechos consagrados en los Artículos 6º y 8º. A pesar de todos los intereses que se ponían en peligro en caso de elaborar una ley reglamentaria al derecho a la información, todas las transformaciones de la realidad mexicana y por supuesto de su sociedad realizaron

¹⁹ Ochoa Olvera, Salvador. Op.Cit. p.183.

una labor importante para concretar el proyecto, aunque sea de manera tardía, que habría de normar ese derecho.

2.3 El despertar de la sociedad civil

Ante la poca capacidad de respuesta del Estado para resolver los diferentes problemas que aquejan a la ciudadanía, amplios sectores de la sociedad se han volcado a manifestarse, a proponer y a actuar. En el caso de la promulgación de la LFTAIPG y ante las continuas dilataciones, parte de la sociedad decidió involucrarse de manera activa para acelerar el proceso que dio origen a la promulgación de la ley en la materia..

La realidad social de ninguna manera es estática, a lo largo del tiempo se va transformando y presenta distintos escenarios, Ante esos nuevos escenarios, se ha erigido como uno de los protagonistas la llamada “sociedad civil”. Para los fines de este trabajo de investigación, resulta de vital importancia hacer una revisión sobre el papel desempeñado por la sociedad, que actualmente se encuentra más atenta respecto a lo acontecido a su alrededor y dispuesta a incidir en el devenir de las cosas a fin de hacer valer sus derechos.

Por lo anterior haremos una breve revisión del génesis de esta reciente movilidad social en el país, para más adelante, analizar la participación de la sociedad civil en la concreción de una ley que reglamentara el Artículo 6° en materia de derecho a la información.

El contexto social en el cual se han desarrollado las organizaciones civiles en nuestro país está marcado por el panorama social latinoamericano, por un lado, y por el devenir sociopolítico de México en el otro. En América Latina se empezaron a formar las primeras sociedades civiles desde los años sesenta como una respuesta ante los regímenes autoritarios y dictatoriales prevalecientes.

El régimen político en México no ha experimentado rupturas ni cambios significativos en su estructura, de ahí que tardara un poco en nuestro país la instauración de organizaciones civiles. Aunque aquí no se reconocía la dictadura como forma de gobierno, sí existían una serie de represiones y violaciones a los derechos humanos por parte del aparato gubernamental que fueron detonando el surgimiento de las organizaciones civiles.

La represión estudiantil de 1968 fue un suceso emblemático, aunque inmediatamente después de la masacre la gente tuvo miedo de salir a manifestarse por las calles. La reacción policíaca que tuvo lugar en la Plaza de las Tres Culturas desarticuló por un tiempo el movimiento estudiantil, pero el acontecimiento dio origen a varias organizaciones precursoras en la búsqueda de espacios para la labor política.

Durante los años sesenta aparecieron en México grupos guerrilleros. La guerrilla estaba compuesta por gente que promovía proyectos socialistas/comunistas; algunos de ellos eran luchadores sociales que sintieron que las vías legales para promover cambios sociales se encontraban cerradas. La guerrilla en México no fue una estructura revolucionaria, estaba compuesta por muchos grupos, algunos más numerosos que otros y todos con diferentes niveles de apoyo popular. En los años setenta la práctica gubernamental de hacer presos políticos y desaparecidos se relacionaba estrechamente con su política antiguerrillera.

La llamada Reforma Política impulsada en el sexenio de López Portillo puede considerarse como uno de los fenómenos que coadyuvó a la creación de muchas organizaciones civiles, dado que en 1977 el gobierno atravesaba una crisis de legitimidad y los partidos de oposición no representaban una verdadera competencia para el PRI. La Reforma Política permitió ampliar la representación de los partidos políticos de oposición, esto de alguna manera significó una apertura en el sistema político mexicano donde cambiaron las reglas de la política electoral, pues se disminuyeron los requisitos de registro para los partidos, aumentó el número de curules de representación proporcional en la Cámara de diputados, se redujo el número de votos necesarios para acceder a ellas, se

proporcionó financiamiento público a los partidos de oposición. Con estas medidas la izquierda encontró espacios para luchar políticamente.

La Reforma Política de 1977 fue uno, entre otros factores, que propiciaron el surgimiento de organizaciones sociales en nuestro país, pero en un plano más general. Habría de considerar lo señalado por la investigadora Blanca Torres, quien cita a Lester Salamon, que a su vez afirma que el “el asociacionismo refleja, entonces, cambios sociales y tecnológicos y la crisis de confianza en la capacidad de los Estados para llevar a cabo llevar a cabo un sinnúmero de tareas.”²⁰

Es precisamente este último aspecto el que consideramos de mayor relevancia, pues las instituciones del Estado no han cubierto las demandas de la sociedad. La caída del modelo del “Estado Benefactor” dejó muchos huecos, su capacidad de respuesta se vio rebasada ante la cantidad de demandas por satisfacer y la complejidad de las problemáticas.

De acuerdo con Sara Gordon, en la creación de organismos civiles “convergen sectores y demandas sociales que no encuentran canales adecuados para expresarse, y modalidades de acción que no se sienten cómodas dentro de las formas establecidas, o bien, las formas establecidas no ofrecen maneras adecuadas a las nuevas demandas, que la sociedad genera con mayor diferenciación social. Convergen también sectores y grupos orientados a atender necesidades que el Estado o el mercado no pueden o no se interesan en satisfacer.”²¹

La mayoría de las organizaciones civiles tienen el propósito de contribuir de manera directa o indirecta a lograr cambios en el país, dentro del ámbito en el cual se especialicen, ya sea político, económico, social o cultural. Así, hay organizaciones preocupadas por la calidad de vida que realizan acciones para promover la lucha contra la contaminación

²⁰ Torres, Blanca. “Las Organizaciones No Gubernamentales”, en Méndez, José Luis (coordinador), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México, Porrúa-ISTR, 1999. p. 46

²¹ Gordon, Sara. “La cultura política de las Organizaciones No Gubernamentales”, en Revista Mexicana de Sociología, No. 1, 1997. p.60

auditiva, los ensayos nucleares y fomentar la preservación del medio ambiente; hay otras cuyas demandas están encaminadas a objetivos de lucha por la democracia y de defensa de derechos reconocidos, pero no respetados, como los derechos humanos, o bien con propósitos de satisfacer demandas de grupos desfavorecidos como indígenas, niños de la calle, enfermos de cáncer o SIDA, entre otros. Son asociaciones que en cierta manera dan respuesta a algunas de las necesidades de sociedad, y que han encontrado en la organización una vía para expresarse u dar respuesta a necesidades concretas.

La acción de los movimientos sociales también fue determinante para la proliferación de las asociaciones civiles. Dichos movimientos regularmente se componían por personas de escasos recursos económicos, se dedicaban a promover y defender los intereses socio-económicos de los grupos que representaban, tales como campesinos, sindicatos y residentes urbanos. Fue en la década de los ochenta cuando tuvieron mayor auge estos movimientos, en gran parte debido a la crisis económica producto del derrumbe del “Estado Benefactor” y su fuerte impacto entre las comunidades marginadas, tanto urbanas como rurales.

Cabe mencionar también la trascendencia que tuvo la movilización de la sociedad para subsanar los daños provocados por el terremoto de 1985. Ante la magnitud de la tragedia, la capacidad de respuesta de las instituciones estatales se vio desbordada, se crearon diversos organismos ciudadanos y se reforzaron los ya existentes. Durante este difícil momento que afectó, sobre todo la Ciudad de México se manifestó la efectiva capacidad de la sociedad para organizarse y dar respuesta a ante situaciones de emergencia.

Dentro de la esfera política, el desenlace de las elecciones presidenciales de 1988 significó otro factor que promovió la proliferación de organizaciones civiles. Sin brindar las pruebas elementales, ni permitir el acceso a las boletas electorales, el gobierno saliente confirmó el triunfo del candidato priísta, Carlos Salinas de Gortari, quien contendía contra Cuauhtémoc Cárdenas, el hecho resultaba bastante sospechoso y confirmaba las versiones

que apuntaban a un fraude. Ante la desilusión de los ciudadanos que se dieron cita en las urnas y veían en las elecciones la posibilidad de cambiar de régimen.

El resultado fue la desconfianza entre un gran número de ciudadanos y activistas con respecto a los canales políticos institucionales y de los partidos para garantizar elecciones limpias, donde hubiera igualdad de condiciones para todos los contendientes. Así fue como se extendió la convicción de la imperiosa necesidad de virar hacia distintas formas de organización al margen de los canales institucionales.

Sin duda alguna, un factor de vital importancia y el eje de todo este cambio social que se ha descrito, fueron los ciudadanos, quienes durante las últimas dos décadas principalmente se han interesado por participar de manera independiente de los partidos o las instituciones gubernamentales en los asuntos públicos. Esto es una clara muestra de la crisis institucional por la que estamos atravesando y una razón por la que se buscan vías alternativas de participación política. Quienes integran las organizaciones civiles se plantean modificar los valores de la población, con el objeto de generar conciencia sobre el origen de las carencias y la posibilidad de resolverlas bajo la autogestión, la organización y el trabajo colectivo.

En este sentido, es útil hacer referencia al sociólogo Raschke, quien afirma que “los movimientos sociales son producto y productores de la modernidad... Las condiciones sociales transformadas mediante la industrialización, la urbanización, la alfabetización, exigen y posibilitan nuevas formas de acción política.”²² Esa modernidad social reclama nuevas maneras de actuar políticamente hablando, de este modo las organizaciones civiles responden a ese llamado y llevan a cabo acciones que conduzcan a una mejor convivencia entre los ciudadanos y a una mejor relación con el Estado y sus instituciones, así como los partidos políticos, quienes a pesar de todo continúan siendo los canales de representación legalmente establecidos.

²² Raschke, en: Reichman, George. Redes que dan libertad. Barcelona, Paidós, 1995. p.15

Las organizaciones sociales han adquirido creciente importancia, pues desempeñan un papel cada vez más notorio en los asuntos de interés público. En cierta forma son un vínculo entre el gobierno y la sociedad, sin embargo también emplean mecanismos para presionar al Estado y obtener una respuesta satisfactoria para solucionar algunos de los problemas que aquejan a la sociedad.

Muchas organizaciones incluso proponen iniciativas de ley o interpelan al Estado, y al hacerlo abordan el ámbito político. Esto resulta lógico, pues están interesadas en cambiar determinadas situaciones existentes a fin de resolver ciertos aspectos en la vida social del país. Por lo tanto, estas organizaciones como actores sociales van adquiriendo matices de actores políticos.

En cierta forma estas asociaciones han asumido la responsabilidad de coadyuvar en la verdadera transición hacia un régimen democrático. El fenómeno de la cada vez mayor participación ciudadana bajo la expresión de “sociedad civil” ha despertado una esperanza para concretar la democracia en el país.

La mayoría de las organizaciones civiles, al igual que todos los ciudadanos, aspiran a un Estado de derecho donde las leyes sirvan para proteger los derechos humanos en toda su variedad, pues las leyes buscan garantizar el óptimo ejercicio de los derechos y obligaciones tanto de los gobernados como de los gobernantes.

Este tipo de organizaciones requiere vincularse con el Estado, pues no pueden actuar totalmente al margen de éste para cristalizar sus objetivos. Se requieren de acciones cooperativas y complementarias para lograr un impacto efectivo en las demandas de la sociedad.

En este renglón de la denominada “sociedad civil”, es importante analizar su postura actual ante los acontecimientos de su entorno, pues ya no es tan sencillo como todavía ocurría en los setenta, manipular a la gente a través de algunos líderes de opinión que

aparecían en la televisión, como fue el caso más representativo de Jacobo Zabludowsky, por ejemplo.

Lo siguiente resulta ilustrativo: “El 3 de octubre no sabíamos realmente lo que había pasado. Era jueves de estupor: jueves estúpido. Empezó con miedo que se convertía en coraje que se convertía en impotencia. A pesar del control de los medios de comunicación, la condena fue inmediata, generalizada y profunda.”²³

La cita anterior muestra dos cosas: 1) el día 2 de octubre de 1968 pasó por alto para los diarios y es notorio el gran control que existía sobre los medios informativos; y 2) comenzaba a haber una toma de conciencia por parte de la gente, la cual exigía una explicación de los acontecimientos de la “Noche de Tlatelolco”.

Anteriormente la opinión pública se manipulaba a partir de la imposición de una opinión, del manejo tendencioso que hacía de las informaciones ofrecidas, de los datos aislados sin contexto, sin sentido, de resaltar hechos sin importancia para ocultar los trascendentes...”²⁴

La sociedad mexicana se encuentra en proceso de cambio, está más atenta y participativa que nunca, exige la solución a sus demandas, quiere ser escuchada, pero ante todo, atendida. Parece que la sociedad ya no está dispuesta a permitir fraudes como el Fobaproa, ni impunidades como las de 1968, de la “Guerra Sucia”, masacres como las de Acteal o Aguas Blancas. Ahora exige explicaciones de asuntos como el Pemex-gate, o el tan polémico caso de los “Amigos de Fox”.

Los medios no se han abierto como el foro necesario para el debate y el diálogo. Se ha visto que los grandes ausentes dentro de los medios de comunicación, son un amplio

²³ Pérez, Arce Francisco, “El día después”, en La Jornada, México, 3 de octubre de 1998, p. 6.

²⁴ Baena Paz, Guillermina. “Política y comunicación: A la búsqueda de nuevos paradigmas”, en Estudios Políticos, No. 4, julio-septiembre de 1994, p. 103.

número de personas y grupos mantenidos al margen de los medios. Grupos como sindicatos, de indígenas, estudiantes, movimientos ecologistas, transportistas, amas de casa, colonos, profesionistas, organizaciones campesinas, comerciantes, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos (a excepción de los tiempos electorales); no tienen cabida en los medios. Si en México deseamos un verdadero cambio, es importante que exista la oportunidad para presentar los puntos de vista sociales, pues una democracia debe estar basada en el pluralismo y la tolerancia.

Los medios deberían de ser un espacio donde se discutan los problemas comunes de la vida colectiva, esto exige un sentido ético, serio y responsable de los medios y los periodistas, para estimular la participación de la sociedad en lo que respecta al contenido y la forma de los mensajes que transmite.

No olvidemos que ante todo, los medios de comunicación deben cumplir con una responsabilidad social y no sólo guiarse con respecto a las ganancias. Deben ser no sólo promotores del cambio, sino actores, ayudar a establecer vínculos entre el Estado y la sociedad en una relación abierta y plural, dando paso a una comunicación horizontal que propicie la libre circulación de ideas.

Resulta interesante encontrar una *Propuesta ciudadana por un cambio en pro de los medios públicos*, la cual fue impulsada por diversos organismos civiles y académicos con 11 puntos donde se “propone darle sentido democrático a ese proyecto de información y comunicación”²⁵, refiriéndose al compromiso de Vicente Fox de llevar a cabo “otra” Reforma del Estado.

Esto hace patente el interés de la sociedad por participar de manera activa en la Reforma del Estado, para que ésta contemple y lleve a cabo la revisión del marco legal con el cual operan los medios en México.

²⁵ *Revista Mexicana de Comunicación*, Año 13, No. 65, septiembre-octubre de 2000, pp. 34-35.

Por eso es importante que la sociedad se organice, proponga, exprese, analice, critique, reflexione, pues sólo de esa manera logrará ejercer presión en la cúpula del poder y que su voz sea escuchada.

Hoy más que nunca el papel de la sociedad civil es preponderante en esta transición, pues ello requiere un proceso ciudadanizador. Sergio Aguayo refiere que la fuente de inspiración de la ciudadanía en la conciencia de derechos y que ese proceso ciudadanizador comienza cuando el ciudadano común y corriente se da cuenta de que tiene derechos y al darse cuenta de esto, se motiva a hacerlos valer y defenderlos.²⁶

En la medida en que la sociedad se involucre en lo que acontece a su alrededor tendrá más posibilidades de incidir en la transformación social y lograr la atención a sus demandas, pues ya no se puede estar bajo la providencia del Estado. Las condiciones actuales requieren de una sociedad activa.

²⁶ Aguayo, Sergio. “Auge y perspectiva de los derechos humanos en México”, en México a la hora del cambio. México, Cal y arena, 1995.

CAPÍTULO III

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

En el contexto anteriormente descrito y después de varios años, por fin se pudo concretar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual se publicó el 12 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.. Ahora que en México se cuenta con dicha ley, es necesario hacer un breve análisis de la ley en cuestión para ver si cumple con lo indispensable para comenzar a transformar los esquemas de opacidad y comenzar a implementar una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno.

3.1. Una tarea legislativa pendiente

Para los objetivos de este trabajo, resulta importante considerar que no obstante el reconocimiento constitucional del derecho a la información en México durante 1977, transcurrió un cuarto de siglo para elaborar una ley que hiciera funcional la adición al Artículo 6º de nuestra Carta Magna: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Durante todos esos años hubo varios intentos para legislar en la materia, pero no la suficiente voluntad política y por tanto no se pudo hacer algo en concreto. Al final del milenio, los únicos sectores que podían hacer válido el derecho a la información eran el gobierno y los grupos poseedores del poder económico y político del país.

Legislatura tras legislatura, la tarea de constituir una ley en materia del derecho de los mexicanos a acceder a la información gubernamental se fue rezagando. Aunque el Poder Legislativo del Estado Mexicano ha realizado acciones para regular áreas de la vida social como la política, la educación, la industria, la banca, la salud, el comercio, entre otros aspectos de vital trascendencia para el país, el derecho a la información había sido relegado. Esto tiene su explicación en diversas circunstancias que iré desglosando a lo largo de este apartado.

La obligación del Poder Legislativo de crear el marco legal que permitiera a los mexicanos ejercer esa valiosa prerrogativa se fue postergando, pues como se citó antes, a decir de quien fuera el presidente de la Cámara de Diputados durante el sexenio de José López Portillo, Luis Marcelino Farías: “No se le encontró la cuadratura al círculo”; y durante poco más de veinte años tampoco ha sido posible hallar dicha “cuadratura”.

Un factor determinante en el retraso del ordenamiento legal referente al derecho a la información fueron las características propias del sistema político mexicano, donde por más de setenta años predominó un exacerbado presidencialismo, o como lo denomina Daniel Cosío Villegas, una “monarquía sexenal”, donde la figura presidencial poseía enormes facultades y se consideraba casi omnipotente. En tales condiciones, tanto el Poder Legislativo como el Judicial no representaban contrapeso alguno ante el Poder Ejecutivo.

En el contexto de un gobierno presidencialista y unipartidista, la función del Poder Legislativo consistía únicamente en aprobar todas y cada una de las iniciativas de ley propuestas por el Presidente, sin cuestionarlas y con pocas o ninguna modificación; las iniciativas pasaban al Congreso sólo por mero trámite. Sin embargo, la situación se ha ido modificando en la medida en que el Congreso se ha conformado de una manera más plural y el otrora partido oficial (el PRI) ha perdido su predominio absoluto.

Desde sus orígenes, la industria de la radio y la televisión, principalmente, se han mantenido en manos de poderosos empresarios nacionales y extranjeros, quienes encontraron en los vacíos de la ley un camino sin obstáculos para crear oligopolios y enriquecerse desmedidamente.

El Estado, por su parte, repartió de manera discrecional concesiones a aquellos magnates, pero tampoco fue gratuitamente, pues el gobierno contaba con los medios como sus aliados para difundir sus obras, ensalzar sus administraciones, ocultar o maquillar todo aquello de la realidad social que pudiera restar mérito a las acciones gubernamentales, o bien, representara un peligro para la supervivencia del sistema.

El amalgamiento de los intereses del Estado y los concesionarios representó sin duda el mayor obstáculo al intentar definir las reglas de operación para ejercer el derecho a la información. Cada vez que se vislumbraba la posibilidad de normar la adición al Artículo 6º, la tajante negativa de los dueños de los medios se hacía patente, pues de ninguna manera permitirían que sus intereses se vieran afectados y astutamente recurrían a argumentos poco válidos para defenderse, tales como el que la regulación de los medios se traduciría en un atentado contra la libertad de expresión en caso de regular el ámbito de los medios de comunicación y el derecho a la información.

Para preservar las estructuras que permitieran la conservación del sistema donde el gobierno así como los empresarios de los medios resultaban beneficiados, era necesario crear una cultura de opacidad y secretismo. Las dependencias gubernamentales sólo daban a conocer la “versión oficial” de aspectos que consideraban prudente fueran del dominio público, además la información siempre estuvo centralizada en las oficinas de comunicación social del gobierno, bastaba con la emisión de un boletín de prensa para suponer que se cumplía con la encomienda de mantener informados a los gobernados.

Asimismo, cabe señalar que las noticias difundidas a través de los medios informativos, especialmente en televisión, por tratarse de un medio con más penetración y alcance, presentaban la información descontextualizada e incompleta, y por tanto, manipulada. Estas condiciones fomentaban esa cultura de la opacidad, donde la información que llegaba al ciudadano ya había pasado por diferentes filtros; el Estado no siempre divulgaba información completa, veraz y oportuna, por ende, incumplía lo dispuesto en el Artículo 6º de la Carta Magna.

Los funcionarios públicos de ninguna manera se sentían obligados a informar lo que ocurría en las dependencias a su cargo, esa información, considerada “confidencial”, se resguardaba en las cuatro paredes de las oficinas donde se tomaban las decisiones. Debido a que el Congreso se encontraba conformado por una mayoría priísta casi absoluta y tenía “línea” directamente del Ejecutivo, los diputados no se molestaban en dar a conocer a la sociedad la serie de motivos que hacían importante promulgar una u otra ley, simplemente

se publicaba en el Diario Oficial la aprobación de las leyes o las modificaciones constitucionales sin explicar por qué eran importantes esos trabajos legislativos y en qué beneficiarían al país y a la sociedad en su conjunto.

Esa cultura de la opacidad se entrañó de tal manera en todas las esferas de la vida nacional que cualquier intento por modificar las condiciones existentes se asimilaba como una amenaza, más que como un acto para tratar de democratizar al país.

3.1.1. Legislar o no legislar

Si de lo que se trata es de reformar el marco en el que operan los medios masivos o lo que se refiere al derecho a la información, siempre aparecen dos posturas antagónicas sin aparente posibilidad de conciliación. Por un lado se encuentran los representantes del gobierno y las empresas, quienes se oponen rotundamente a cualquier tipo de regulación por parte del Estado, pues aluden a que se trata de una medida atentatoria contra la libertad de expresión y por ende, de los derechos humanos, debido a que se coarta el ejercicio periodístico y se impondría una “ley mordaza”.

En el otro extremo encontramos a quienes se pronuncian por una regulación en torno al derecho a la información, este “bando”, por así llamarlo, se integra básicamente por algunos trabajadores de los medios, periodistas, académicos, agrupaciones sociales y en general ciudadanos que pagan impuestos para mantener a las dependencias gubernamentales y a su vez son receptores de los mensajes emitidos por los medios de difusión. Son grupos de personas que demandan frente al Estado el reconocimiento de su derecho a acceder a la información pública gubernamental, y por otra parte, exigen a las empresas mediáticas un conjunto de reglas que garanticen que la información transmitida a través de los medios sea verídica, oportuna, completa e imparcial. Quienes se encuentran a favor de esta postura son aquellos que conciben en la reglamentación una vía para fortalecer y resguardar el derecho de los ciudadanos para conocer la información pública gubernamental.

A través de los años ha sido notorio que cuando se habla de reglamentar el derecho de conocer la información generada en el gobierno existe gran resistencia de aquellos que por décadas la han controlado y nunca se han sometido al escrutinio público. Los argumentos de los interesados en preservar la cultura de la opacidad en el país, grupos de poder político y económico, cuyos representantes se han empeñado en obstaculizar cualquier intento por reglamentar lo concerniente a medios de información y derecho de información arguyendo sobre el quebranto de la libertad de expresión, demostrando la corta visión que tienen de ésta, pues el derecho a la información es complementario a la libertad de expresión.

En 1997 se efectuaron elecciones federales para conformar un nuevo Congreso. En dichos comicios, el otrora partido oficial, el PRI, perdió la mayoría absoluta en la Cámara Baja, aunque la conservó en la Cámara de Senadores. Esta situación sin duda alguna habría de cambiar la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y ofrecía un escenario donde hubiera una mayor y mejor actividad legislativa.

Ya instalada la LVII Legislatura, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Cámara de Diputados recibió tres iniciativas de la ley que conformaban el paquete de Comunicación Social, las cuales se habían comenzado a desarrollar durante la legislatura anterior:

1. Iniciativa para crear la Ley Federal de Comunicación Social, que abrogaría la Ley de Imprenta de 1917.
2. Iniciativa de ley que reformaría diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión.
3. Iniciativa de ley de reformas al Sistema de Comunicación Electrónica, modificaciones a artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El paquete de reformas en materia de Comunicación Social se presentaría durante el periodo ordinario de sesiones Septiembre-Diciembre de 1998. En tanto, se efectuaron

varios eventos donde se pondrían a discusión temas relacionados con el debate de los medios; entre los cuales se efectuó la Conferencia Internacional sobre Derecho a la Información del 6 al 10 de mayo.

Durante esos días, los encargados de la Comisión de RTC intercambiaron puntos de vista con expertos nacionales e internacionales, pudiendo conocer las tendencias mundiales en torno a la regulación de los medios masivos y la reglamentación del derecho a la información dentro del contexto de integración económica mundial. Todas esas perspectivas servirían para nutrir la iniciativa de los diputados.

Cabe mencionar que a pesar de haber sido invitados formalmente, no acudieron a dicho encuentro los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), con lo que mostraron su oposición ante cualquier intento para modificar el régimen legal actual en materia de comunicación e información.

Durante los meses subsecuentes, la Comisión de RTC continuó trabajando y buscando acercamientos tanto con los empresarios de los medios, como con las diferentes instancias del Poder Ejecutivo relacionadas con la regulación de los medios.

Para el 30 de septiembre de 1998 la Comisión de RTC fue blanco de una gran cantidad de críticas encabezadas por las empresas de los medios electrónicos principalmente, aunque también algunos impresos. Sin conocer el contenido de la propuesta y mucho menos analizarlo, los conductores de noticieros en radio y televisión, así como algunas plumas en medios escritos, se dieron a la tarea de protagonizar una campaña de desinformación, donde calificaban la iniciativa de ley como un intento de controlar y manipular a los medios, de imponer censuras, de arrebatar las concesiones de los medios a sus concesionarios y de atentar contra la libertad de expresión y de empresa en el país. La voz unánime de quienes se negaron a asistir a los distintos foros de debate sobre el tema de los medios y presentar propuestas, en ese momento se manifestó contra de lo que muy pronto se conoció como “ley mordaza”.

El tema ocupó los titulares en los noticieros y periódicos, los pronunciamientos se dividían, por un lado se encontraban aquellos sectores que insistían en calificarla como “ley mordaza” y representaban las voces de los dueños de los medios y algunos sectores duros de la política. También había un gran número de periodistas, académicos y miembros de organizaciones sociales que defendían la necesidad de establecer en México el marco legal del derecho a la información, el cual permitiera a todos los mexicanos ejercer su derecho a saber sobre la manera en que sus representantes conducían este país, para lo cual era imprescindible una reforma integral de los medios para garantizar que la información difundida a través de ellos es fidedigna.

El ataque mediático continuó en los siguientes días. Ante esta situación, los dirigentes de los partidos fueron cediendo terreno, los diputados priístas prefirieron guardar silencio; los dirigentes panistas abandonaron a sus diputados de la comisión de RTC (principales promotores de la iniciativa), y una gran mayoría legisladores del PRD optó por no entrar de lleno al debate, mientras una minoría defendió la iniciativa y arremetió contra la campaña de desinformación y manipulación desatada en los medios. Ninguna de las tres fuerzas políticas más importantes del país tuvo la capacidad para mantener una postura firme y apoyar a sus legisladores, que ponían sobre la mesa una iniciativa de ley que ya se había postergado por muchos años y era necesaria para continuar con la democratización de la vida del país.

La conducta adoptada por los partidos políticos respondió a una lógica de poder. En ese momento ya tenían la mira en las elecciones presidenciales del año 2000, por tanto, asumir una actitud de defensa de la propuesta legislativa y criticar a quienes insistieron en denominarla “ley mordaza”, hubiese implicado pagar un costo político muy alto, por ejemplo, que los medios no apoyasen las campañas electorales e iniciaran campañas de desprestigio contra quienes insistieran con legislar en materia de medios y sus partidos.

La atención se centró en la confrontación entre los diputados y los medios. Los primeros se dedicaron a desmentir las tergiversaciones hechas en torno a la ley, enviaban cartas a los periódicos, respondían a los ataques contra la iniciativa, sus personas y sus

partidos, organizaban ruedas de prensa, concedían entrevistas. La guerra de declaraciones continuó todo el mes de octubre y poco a poco fue desapareciendo en la agenda de los medios.

No obstante, el hecho de que la discusión hubiese tenido un fuerte impacto en los medios de información, originó que muchos grupos manifestaran su apoyo a la comisión de RTC y acordaran en la necesidad de actualizar el marco jurídico que rige a los medios.

Fue tal la presión en los medios que desafortunadamente la iniciativa de ley fue a parar a un archivo en espera de mejor ocasión para abordar el tema. Una vez más los empresarios de los medios ganaron la batalla y se suspendió la revisión de la iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social, la cual comprendía capítulos interesantes para el derecho a la información, tales como derechos y obligaciones de las empresas informativas, derechos y obligaciones de los informadores y de la información clasificada, entre otros.

Sin duda alguna 1998 fue un año crucial, en el cual se tuvo la posibilidad de llevar a cabo una Reforma de Medios, donde se pudieran establecer las reglas básicas para contar con un sistema de medios informativos a la altura de las exigencias de cara al milenio que estaba por comenzar; del mismo modo se veía la posibilidad de reglamentar el derecho a la información reconocido por la Constitución. Sin embargo, los propietarios de los medios se encargaron de levantar una cortina de humo y desvirtuaron la esencia de la iniciativa presentada por los legisladores; la atención se desvió al enfrentamiento mediático, lo cual propició que se dejara de lado el tema una vez más.

Se calificó como “ley mordaza” al intento por modificar el esquema que por décadas ha beneficiado a los dueños de los medios, quienes a su vez se han encargado de “amordazar” a la sociedad, negándoles espacios de expresión. Al percatarse del propósito de actualizar el marco jurídico de los medios y que sus intereses se vería afectados de manera sensible, echaron mano de todos los recursos a su alcance para instrumentar una feroz campaña y evitar cualquier cambio que les impidiera seguir disfrutando de los

privilegios otorgados por leyes tan laxas y quebrantables, que en un contexto de impunidad les ha permitido operar de la manera que lo han hecho.

La tibia postura de los partidos políticos en el Congreso dejó de manifiesto que muchas veces no se legisla para la nación, sino para la élite en el poder. No se puede hablar de democratización cuando queda evidenciada la resistencia para reformar las viejas estructuras que han significado un estancamiento para México y le impiden estar a la altura de los cambios en el mundo.

3.1.2 La sociedad civil: entre el letargo y desencanto

Durante muchos años la organización ciudadana en México parecía estar sumergida en un profundo sueño. Sin embargo, a partir de los acontecimientos de 1968 y la llamada “Guerra Sucia” de los años 70 -eventos vergonzosos para la historia del país, debido una serie de hechos donde se violentaron los derechos humanos de las personas-, surgió un importante número de organizaciones que criticaron la conducta del gobierno para callar las voces de aquellos que exigían condiciones sociales más justas. Aunque inmediatamente después de esos acontecimientos algunas organizaciones sociales que ya existían se mantuvieron en silencio por el temor a fuertes represalias, en realidad se trató de un periodo de germinación, el cual dio origen a numerosos movimientos sociales en búsqueda del reconocimiento por parte del gobierno de la sociedad organizada.

Poco a poco la sociedad se fue concientizando sobre las distintas problemáticas que afectaban al país; aunque de manera lenta y a veces accidentada, su presencia se ha hecho notar en la vida social y política del país, defendiendo causas de distinto índole: derechos humanos, ecología, igualdad de género, entre otras.

En lo que respecta al derecho a la información concebido como un derecho humano, se conformaron varias asociaciones civiles en pro de la libertad de expresión y el derecho a la información. En este tipo de organizaciones se congregaron periodistas, académicos y

personas interesadas en la reivindicación de los derechos humanos a saber de qué manera se manejan sus representantes.

Desde que se agregó al Artículo 6° constitucional lo relativo al derecho a la información en 1977 ha existido consenso sobre la necesidad de reglamentarlo, pero poca o nula voluntad política para ello. Lo anterior se demuestra en las innumerables convocatorias para tratar de establecer una normatividad adecuada que le otorgara certeza jurídica a dicha prerrogativa.

En su Plan Básico de Gobierno de Miguel de la Madrid, señalaba que el gobierno tiene la obligación de "... que la colectividad reciba la información oportuna, objetiva e imparcial, necesaria para permitir la configuración de una opinión pública libre y democrática."¹ Aunque el tema del derecho a la información fue contemplado en el Plan de Gobierno no hubo un verdadero interés para ejecutar acciones encaminadas a reglamentarlo.

Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari tampoco se realizaron esfuerzos por parte del gobierno, que estaba más interesado en concretar la firma del Tratado de libre Comercio con América del Norte que sacar del archivo el asunto de la reglamentación del derecho a la información, así que prefirió dejarlo ahí para cuando los tiempos políticos lo permitieran.

Ernesto Zedillo arriba a la presidencia con un escenario poco favorable, donde entre otros aspectos destaca la severa crisis de credibilidad de los ciudadanos con respecto a las instituciones del Estado, a sus titulares y a los programas implementados que en gran medida repercutieron en la economía de la sociedad mexicana.

Para ese entonces se puede hablar de la existencia de un periodismo un tanto más independiente respecto al gobierno, donde se desdibujaron gradualmente temas tabú, tales como criticar al presidencialismo o cuestionar los planes y programas gubernamentales.

¹ Plan Básico 1982-1988, p. 16

En 1995, el Poder Ejecutivo organizó Foros de Consulta Popular sobre Medios de Comunicación para integrar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la participación de la sociedad fue notable y como resultado de las ponencias, el PND se pronunció con respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información de la siguiente forma:

“La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa. La Constitución General de la República comprende, además, la información como un derecho que será garantizado por el Estado...”

El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información. El Gobierno de la República ofrecerá asiduamente la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.”

Resulta interesante analizar que la crisis de credibilidad en cierta forma empuja al Estado a transformarse. Por parte de diversos sectores de la sociedad, se advierte una distancia crítica frente al gobierno y la actividad política se cuestiona ampliamente ante la ineficacia de las decisiones tomadas y su repercusión en todos los ámbitos de la vida nacional.

Desde esa perspectiva crítica es que la sociedad organizada se ha involucrado, aunque de manera escalonada, en tratar de buscar salidas viables para llenar algunos huecos dejados por el gobierno. Sin embargo, cabe puntualizar que ese interesante despertar de la sociedad civil en reiteradas ocasiones ha sufrido fuertes reveses, al evidenciarse que sus contribuciones en los numerosos foros y consultas organizados por el gobierno federal no rinden los frutos esperados, que sus propuestas plasmadas en un documento irán a parar a un archivo y poco o nada se hará para materializar esos esfuerzos.

También ha sido una práctica recurrente que haciendo alarde de un genuino interés por escuchar las diferentes voces de la sociedad, después de la realización de los foros, el gobierno tome las decisiones de manera discrecional, sin tomar en cuenta las opiniones o lo acordado con los representantes de asociaciones civiles, motivos suficientes para seguir alimentando la desconfianza y contribuyendo a recrudecer la crisis de credibilidad de la sociedad respecto al Estado y su gobierno.

Ha sido decepcionante para la sociedad percatarse que desde 1977, sexenio tras sexenio y legislatura tras legislatura, se inicie de cero para reglamentar el derecho a la información, debido a la falta de continuidad de las propuestas, a la poca voluntad política para llegar a acuerdos que permitan legislar ese derecho, que ante todo debía trascender colores e intereses partidistas, por tratarse de un derecho humano.

Es necesario destacar que en la vida del país se fueron presentando factores que propiciaron cambios importantes que permitieron concretar una ley para reglamentar el derecho a la información. Entre esos aspectos encontramos el resquebrajamiento del sistema político que se acentuó cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997, para luego, tres años más tarde, perdiera las elecciones presidenciales. Esta alternancia en el poder abrió la posibilidad para replantear la posibilidad de crear un marco jurídico para el derecho a la información.

Mientras las estructuras políticas se debilitaban la sociedad civil se fortalecía, continuaba esa óptica crítica y distante con respecto al gobierno. Pero la sociedad vio en la coyuntura del año 2000 una oportunidad para introducirse y presentar una propuesta, la cual se analizará más adelante, que por fin permitiera a México disponer de un instrumento legal para hacer valer el derecho a saber de qué manera proceden quienes se encargan de tomar las decisiones que habrán de repercutir en la vida de todos los mexicanos.

3.2 Los primeros pasos y la participación de la sociedad civil

Sin duda alguna el 2 de julio de 2000 se ha convertido una fecha emblemática para México; después de poco más de setenta años el Partido Revolucionario Institucional perdía las elecciones presidenciales y el candidato de Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, sería el encargado de llevar las riendas del país durante los próximos seis años.

Como parte de su estrategia mercadológica-electoral, afianzado en la idea de un urgente “cambio” para el país, Vicente Fox prometió romper con los esquemas forjados

durante más de siete décadas e invitó a todos los “mexicanos y mexicanas” a sumarse al esfuerzo para transformar al país. Su campaña electoral generó grandes expectativas y por ello se vio la posibilidad de que durante el régimen foxista se lograra reglamentar el derecho a la información.

Ante el compromiso de cambio adquirido durante su campaña electoral, como presidente electo, Fox estaba obligado a garantizar el derecho a la información mediante la apertura de los expedientes gubernamentales ante la opinión pública, pues esta medida sería un parámetro para medir el compromiso y el carácter democrático del gobierno entrante.

Ya como presidente electo en su primer encuentro con los industriales de la radio y la televisión, Vicente Fox declaró que mantendría una relación respetuosa con los medios de comunicación, del mismo modo aseveró que su administración pondría fin a la cultura de privilegios existente. No obstante, los representantes de la CIRT advirtieron que “la libertad de expresión no es regulable”, pues la libertad en los medios de comunicación es un “termómetro de la democracia”.² Lo anterior demuestra que no obstante a la transición en el poder, los concesionarios no estarían dispuestos en ningún modo a negociar sus privilegios, así que argumentando la defensa de la libertad de expresión, dejaron en clara su postura para mantener la relación entre medios y Estado que históricamente ha sido por demás turbia.

Dando continuidad a sus discursos de campaña, Fox proclamaba que la transparencia sería uno de los ejes de su mandato, así en la reunión con miembros de la CIRT anunció lo siguiente respecto al acceso a la información pública: “Ya es hora de renovar esfuerzos y de generar un auténtico cambio. ¡Nunca más!, un gobierno que cambie, que distorsione, que limite el acceso a la información oficial que debe hacerse siempre pública. Por eso mi propuesta de cambio es para poner fin a una cultura de privilegios y de ilegalidad, y de dar paso a una nueva etapa de transparencia.”³

² Garduño, Roberto. “La libertad de expresión no es regulable, advierte la CIRT a Fox”, en La Jornada 07-10-00- p. 3

³ Garduño, Roberto. Op. Cit.

Ha sido recurrente a lo largo del periodo foxista que los hechos del Jefe del Ejecutivo contradigan sus discursos, aunque por un lado hablaba de libertad de expresión y apertura informativa, por otra parte anunciaba medidas tendientes a controlar la información para después sólo dar a conocer la “versión oficial”, tal y como ocurría durante los sexenios priístas. A finales de octubre de 2000 el equipo de transición de Fox adelantaba que desde la oficina del Presidente se controlaría la comunicación oficial. Lo anterior fue criticado por diputados, académicos e investigadores de la comunicación, quienes se preguntaban dónde estaba el cambio prometido.

El 1 de noviembre de ese año, Martha Sahagún, entonces vocera presidencial, presentó un proyecto de comunicación a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, el cual se basaría en la apertura de información pública y en el trato “honesto, respetuoso y democrático” con los medios. Días después desmintió que hubiera intención de centralizar la información y aseguró que cada área de gobierno tendría su propio departamento de comunicación.

Una vez instalado el llamado “gabinetazo” foxista, tanto el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, como el entonces contralor Francisco Barrio Terrazas, señalaban que “pronto” se daría a conocer la propuesta gubernamental para elaborar la Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, especialistas en derecho a la información criticaron la exclusión de los ciudadanos durante el proceso de elaboración de la iniciativa y que no existiera la capacidad por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para llegar a acuerdos diseñar el anteproyecto.

Ante esta situación, el Presidente Vicente Fox designó a Marta Sahagún como responsable de la comisión encargada de redactar el proyecto de apertura de la información pública a los ciudadanos debido a que dos de los principales secretarios del gabinete Creel y Barrio no habían podido ponerse de acuerdo en la redacción del Proyecto de Ley de Acceso a la Información.

Mientras continuaban los trabajos para presentar la iniciativa de ley, Fox aseguraba ante voceadores que su gobierno actuaba “en una caja de cristal”, que la censura informativa ya no existía y se comprometía a rendir cuentas a los mexicanos “por medio de una clara y oportuna información sobre la gestión pública.”⁴

En lo que SEGOB y la otrora llamada SECODAM, que fue sustituida por la Secretaría de la Función Pública a partir del 1º de Enero de 2003, trataban de redactar un documento y Fox refrendaba de palabra cada vez que podía la intención de su gobierno de actuar con transparencia, las organizaciones civiles interesadas en legislar el derecho a la información, no permanecieron contemplando los fallidos intentos del presente gobierno. De esta forma, el 24 de mayo de 2001 se organizó en el Estado de Oaxaca el Seminario Nacional “Derecho de la Información y Reforma Democrática”, donde periodistas, académicos, representantes de organizaciones civiles y editores de medios de comunicación impresos crearon un documento donde se comprometían a elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

Dicho documento, denominado “Declaración de Oaxaca”, fue firmada entre otros por académicos de la UNAM, de la Universidad Iberoamericana, del Tecnológico de Monterrey y la Universidad Anahuac; representantes de ONG’s como la Academia de Derechos Humanos, la Fundación Información y Democracia A.C., la Fundación Manuel Buendía, así como 75 periódicos de todo el país.

En la “Declaración de Oaxaca” se planteaban los siguientes seis elementos que se consideraban indispensables para la elaboración de una eficaz legislación en la materia:

1. Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información pertenece, en primera instancia, al ciudadano.
2. Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia.

⁴ Venegas, Juan Manuel. “La censura informativa quedó a tras, asegura el presidente Fox”, en La Jornada. 23-05-01. P. 3.

3. Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada.
4. Identificar las excepciones -que como tales serán mínimas- para el acceso a la información pública.
5. Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversia en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado, es decir, si se trata de información pública o de información restringida.
6. La iniciativa tendría también que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.

Es importante mencionar los principios de esta declaración, pues fueron determinantes en los trabajos para elaborar la Ley de Acceso a la Información Pública al marcar las pautas para el diseño de las propuestas y dejar bien claro que no se aceptaría una iniciativa sin los requisitos mínimos citados. También ponen en evidencia que la sociedad estaba un paso adelante del gobierno y que mientras la SEGOB y la SECODAM buscaban ponerse de acuerdo sobre los contenidos de la ley, ese importante grupo de académicos, expertos en el tema y representantes de medios escritos lograron vencer diferencias que tenían, pero sin duda los unía el interés por comenzar a hacer realidad el derecho a la información en México.

Con la manifestación del Grupo Oaxaca se desvanecía aquella idea que reducía el derecho a la información a un asunto de gobierno y medios, donde se excluía automáticamente a los ciudadanos, a quienes en primera instancia les pertenece la información generada en las instituciones de gobierno. Pero en el documento citado se partía de esa noción, además de establecerse los ejes para crear una ley, tales como la apertura en los tres poderes de la Federación, así como organismos descentralizados que reciben recursos del erario público; prever sanciones a los funcionarios que nieguen u obstaculicen el acceso a la información; asimismo, fue muy valiosa la propuesta de crear un instituto autónomo encargado de dirimir los casos donde exista controversia para definir si determinada información puede otorgarse o no al ciudadano.

La “Declaración de Oaxaca” representó un gran paso en la actuación de la sociedad civil, pues fue evidente el tránsito de la protesta a la propuesta, de las declaraciones a los hechos, ya no sólo había una manifestación en contra de la inoperancia del derecho a la información en México y por ende la formación de una cultura de la opacidad, sino que presentaban una alternativa para modificar esa situación al proponer los puntos de partida a considerar para diseñar una ley de acceso a la información.

Además, no se puede soslayar el peso de quienes suscribieron el documento, pues se trata de personas expertas en la materia, representantes de las instituciones educativas más importantes de México, así como de los diarios de una buena parte del país; este solo hecho ya le otorgaba validez al texto, de esta manera, quines se encargarían de elaborar la ley de ninguna manera podrían minimizar o dejar de lado las recomendaciones hechas por los académicos y representantes de los medios escritos.

Como consecuencia de la publicación del documento citado, el tema de la legislación del derecho a acceder a la información pública se posicionó en la agenda nacional y segmentos importantes de la sociedad volcaron su atención al respecto.

Días después de la publicación de la Declaración de Oaxaca, Vicente Fox presentó su Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual a decir del Primer Mandatario, se regía por diez ejes: humanismo, equidad, cambio, inclusión, sustentabilidad, competitividad, federalismo, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Con respecto a los dos últimos aspectos el texto refiere a la obligación de los servidores públicos a informar sobre los programas a su cargo, que las decisiones gubernamentales estarán abiertas al escrutinio público, salvo excepciones definidas y justificadas. Con lo anterior se prevé reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones, así como la disminución de prácticas corruptas dentro del aparato gubernamental.

El incipiente gobierno foxista apostaba a la transparencia como punto clave para consolidar la democracia, tal y como lo sostenía en el PND, lo cual no es una idea errada, pues tanto transparencia como rendición de cuentas son requisitos indispensables para un

régimen democrático. Sin embargo, la falta de oficio político de los miembros del gabinete a quienes se encomendó la elaboración del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública (Santiago Creel, desde la SEGOB, Francisco Barrio de la SECODAM, así como Martha Sahún), era notoria.

Como reacción al trabajo del Grupo Oaxaca, el gobierno hizo una convocatoria para participar en los foros de consulta coordinados por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara Baja para analizar los distintos borradores existentes sobre la Ley de Acceso a la Información y concretar un anteproyecto de iniciativa. Es importante hacer mención del silencio gubernamental ante la “Declaración de Oaxaca” y la casi inmediata organización de los foros. Esa actitud podría traducirse como un desdén hacia las observaciones de los expertos en la materia, pero también se podría pensar que ante la certeza de las puntualizaciones, la autoridad ético-moral de los firmantes y el eco producido en todo el país, los encargados de elaborar la iniciativa forzosamente debieron replantear sus trabajos y en cierta medida ajustarlos a los principios contenidos en dicho documento.

Como parte de los esfuerzos por comenzar a transparentar el manejo de los recursos, se dio a conocer en el Diario Oficial que a partir de 8 de julio de 2001 los directores de Comunicación Social de las 33 dependencias federales deberían informar mensualmente a la SECODAM los gastos pormenorizados de la oficina a su cargo.

Desde su campaña electoral, Fox prometió realizar “otra” Reforma del Estado y entre las acciones a tomar para llevarla a cabo se anunció la necesidad de establecer una Ley de Acceso a la Información. Al respecto, Santiago Creel destacó la importancia de que los ciudadanos tengan la capacidad de juzgar los actos de gobierno, para lo cual es necesario que éstos dispongan de la información generada en las instituciones gubernamentales y por ello resulta indispensable legislar en materia de acceso a la información.

Un intento por demostrar que el llamado “gobierno del cambio” daba las primeras señales de transparencia, se convirtió en un escándalo que poco favoreció a la imagen

gubernamental, el llamado “toallagate”. Éste se desencadenó cuando el Comité de Adquisiciones de la Presidencia dio a conocer los gastos de los enseres para Los Pinos, donde se incluía la compra de toallas por más de 4 mil pesos cada una. Fox en una de sus muchas declaraciones infortunadas manifestó orgulloso: “Hoy, hasta el precio de las toallas que se adquieren para la casa de ustedes es público en Internet.”⁵

Debido a lo anterior, el Presidente y su gobierno fueron duramente criticados, pues los elevados gastos resultaban incluso ofensivos para un país con millones de pobres como el nuestro. Aunque Fox giró órdenes para investigar a fondo las irregularidades, no se explicó de manera convincente lo ocurrido, nunca se transparentó y el hecho terminó con la renuncia de Carlos Rojas, quien fuera Coordinador de Administración de la Presidencia, así como otros tres funcionarios. La situación resultaba significativa, pues esto sólo mostraba la punta de un iceberg, la historia de las irregularidades en el manejo de los recursos públicos se volvía a repetir, la diferencia es que ahora se daban a conocer, aunque no se hiciera algo para castigarlas y evitarlas.

Ya como uno de los antecedentes más sólidos de la Ley de Acceso a la Información, el diputado perredista Luis Miguel Barbosa Huerta presentó una iniciativa de “Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”, que a decir del legislador, daría a la sociedad civil posibilidades de fiscalizar los actos gubernamentales a través del derecho a la información.

En la iniciativa de ley del perredista el sujeto obligado sería el Poder Ejecutivo, se establecía el principio de publicidad de los actos del gobierno, el ciudadano tendría derecho a solicitar y recibir información sin estar obligado a manifestar algún interés en particular, se establecían excepciones para la información que pudiera atentar contra la seguridad nacional, planteaba un plazo de reserva de 10 años para la información clasificada como reservada, así como la gratuidad del procedimiento, no así de los costos de reproducción. Se proponía que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encargara de vigilar el cumplimiento del derecho a la información, asimismo se consideraban sanciones a los

⁵ Reforma, 2 de julio de 2001, p. 14A.

servidores públicos que obstruyeran el acceso a los solicitantes o cometan irregularidades en el manejo de la información.

Los trabajos del gobierno para elaborar la iniciativa se retrasaban continuamente. Santiago Creel había anunciado que estaría lista para septiembre, pero continuaba debatiéndose si la apertura abarcaría los tres poderes de la Unión o sólo al Ejecutivo. Como muestra de la demora, el 10 de octubre de ese año, la Secretaría de Gobernación anunciaba a través de su titular la puesta en marcha de una consulta de un mes para discutir algunos aspectos que habría de incluir la ley. Con esta decisión se aplazaba una vez más, la presentación de la iniciativa que de acuerdo con Francisco Barrio estaría lista para el mes de julio.

La consulta anunciada comprendería cuatro foros regionales y uno virtual en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y la Ciudad de México, donde se pretendía, de acuerdo con el encargado de Comunicación Social de la SEGOB, José Luis Durán Reveles, “conciliar tres intereses: el derecho a la privacidad o protección de datos personales en posesión del Estado; el derecho ciudadano de acceder a la información pública y la obligación del Gobierno de garantizar la seguridad del Estado Mexicano”.⁶

Por otra parte, el encargado de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Carlos Arce Macías, reconoció durante una entrevista que sólo había bosquejos de la Ley de Acceso a la Información, pues faltaba por definirse diversos aspectos, tales como si abarcaría o no a los Tres Poderes, qué órgano supervisaría la correcta aplicación de la ley, el procedimiento a seguir para obtener la información, entre otros aspectos. Arce Macías aseveró: “Hay bosquejo e ideas, porque realmente la intención última es que partamos de cero para elaborar un proyecto más acabado.”⁷

⁶ Irizar, Guadalupe. “Acceso reservado, por excepción: Segob”, en Reforma, 11-10-01. p. 8A

⁷ Fuentes, Víctor. “Ley de Información: sólo bosquejos”, en Reforma, 11-10-01, p. 8A

Del mismo modo, el funcionario defendió el contenido del borrador elaborado por la SECODAM dado a conocer y que fue objeto de críticas observaciones e indicó que sólo se trataba de un esbozo.

Pero mientras el gobierno organizaba su consulta y aletargaba el proceso, el Grupo Oaxaca, conformado por representantes de las principales instituciones académicas, diversos organismos no gubernamentales y más de 80 periódicos, presentó el 11 de octubre de 2001 ante la Cámara de Diputados una propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

Durante ese tiempo se discutía la llamada reforma fiscal, la cual consideraba un aumento a algunos impuestos. Dentro de ese contexto, Jorge Islas, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, al presentar el documento relacionó el incremento de recursos fiscales deseado por la administración foxista a una mayor transparencia en el ejercicio gubernamental. Al respecto manifestó: “En las actuales circunstancias de nada sirve tener más dinero sin que para ello exista un debido proceso de ley que limite, denuncie y castigue cualquier desvío o abuso de poder.”⁸

El Grupo Oaxaca partía de la premisa: “Primero transparencia, luego impuestos.” Ya que la postura gubernamental apuesta a la transparencia como un medio para disminuir la corrupción, para atraer inversiones y para un mejor desempeño gubernamental en general, es justo y necesario que sea el propio gobierno quien ponga el ejemplo y de a conocer a los ciudadanos cómo, por qué, para qué, dónde, cuándo y quién va a gastar los recursos públicos.

La propuesta del Grupo Oaxaca era para crear una ley reglamentaria del Artículo 6° constitucional en lo relacionado con el derecho a la información. La integraban seis capítulos y 48 artículos. De aprobarse, la ley aplicaría a los Tres Poderes de la Unión, a los órganos autónomos del Estado, tales como el IFE o la CNDH, los partidos políticos, así como otras entidades beneficiados con recursos públicos.

⁸ Fuentes, Víctor. “Entregan organismos civiles ley de acceso a información”, en Reforma, 12-10-01,

También se contemplaba la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información como órgano autónomo y supervisor de la materia. Se determinaba un proceso administrativo sencillo para que la autoridad entregue la información solicitada en un lapso de 10 días hábiles y en caso de negativa, habría recursos de inconformidad ante la propia autoridad y en segunda instancia ante el Instituto. El ciudadano solicitante no requeriría manifestar razón alguna para acceder a la información. Del mismo modo contenía capítulos donde define la información reservada, así como las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos que manejen la información y las sanciones a las cuales se harían acreedores.

Cumpliendo con el compromiso contraído durante el mes de abril de ese año, de elaborar una propuesta de Ley de Acceso a la Información para que fuera discutida en el Pleno de la Congreso, el Grupo Oaxaca trabajó arduamente y aprovechó el momento coyuntural en que el gobierno se pronunciaba en reiteradas ocasiones por un gobierno transparente y se decía dispuesto a comenzar a cambiar el esquema de opacidad que por mucho tiempo ha predominado en el país, un patrón que demostró que entre más se controle la información, hay más posibilidades de perpetuar las condiciones del régimen. El tema tenía gran efervescencia en ese momento, así que se debía aprovechar el contexto, pues había un común acuerdo en las esferas tanto del poder político como del poder económico de la necesidad de contar con un instrumento que transparentara las acciones del gobierno y así intentar colocarse a la altura de otras democracias en el mundo.

Los funcionarios de gobierno no se pronunciaron inmediatamente respecto a la propuesta del Grupo Oaxaca, sería unos días más tarde cuando Eduardo Romero Ramos, subsecretario de SECODAM, señaló que la propuesta de los organismos civiles presentaba grandes coincidencias con aquella elaborada por el gobierno federal, la cual no se había dado a conocer a la opinión pública. Sin embargo, reconoció la existencia de algunos desacuerdos, tales como la creación de un organismo autónomo encargado de vigilar la aplicación de la ley y de dirimir en casos de controversia, pues a su parecer, deberían ser en

los tribunales donde se resuelvan los conflictos surgidos por la exigencia de un ciudadano de acceder a información y la negativa de la administración pública a proporcionarla.⁹

Romero Ramos señaló que tampoco concuerdan con lo estipulado en el capítulo relacionado con las sanciones a funcionarios públicos que la infrinjan, pero no detalló por qué y cuál era la propuesta del gobierno. Aunque declaró que en general la propuesta estaba bien, consideró que era “ambicioso” contemplar a los Tres Poderes para la aplicación de la ley.

La convocatoria oficial a participar en los foros de consulta sobre el acceso a la información no tuvo el eco esperado. Algunos representantes de medios de comunicación, organizaciones civiles y académicos expresaron su preocupación por la “apresurada” propuesta que el Ejecutivo había hecho circular como “documento de trabajo”, la cual presentaba varias divergencias respecto al documento presentado por el Grupo Oaxaca a los diputados.

Algunos académicos especulaban que la urgencia del gobierno por abordar públicamente el asunto se debía al ofrecimiento que realizó Vicente Fox durante su encuentro con los integrantes de Transparencia Internacional de elaborar una Ley de Acceso a la Información Pública.

Al parecer, uno de los temas sobre el que más controversia existía era la conformación del Instituto de Acceso a la Información considerado en la propuesta ciudadana. Ante esto, el subsecretario de Gobernación, José Luis Durán Reveles indicó durante el foro llevado a cabo en Guadalajara que: “El Estado Mexicano tiene instrumentos de órganos jurídicos que en todo momento, puedan dar cumplimiento cabal a este derecho ciudadano...”¹⁰ La consulta concluiría el 10 noviembre y el funcionario prometió que la iniciativa se enviaría ese mismo mes a los diputados para su discusión y posterior aprobación.

⁹ Sánchez Julián. “Coinciden sobre ley de acceso a la información”, en El Universal, 24-10-01. p. A8

¹⁰ Romero, Ismael, “Es `apresurado` el proyecto foxista...”, en El Universal, 27-10-01. p. A4

Mientras por un lado el gobierno continuaba con los trabajos a marchas forzadas para entregar su propuesta de Ley de Acceso a la Información y Fox reiteraba su compromiso por transparentar su administración para redefinir el rumbo del país, por otra parte, el mismo que abanderó la idea del cambio que México necesita, que cumplió con su cometido de “sacar al PRI de Los Pinos”, quien criticó severamente los métodos empleados por el otrora partido oficial, entre ellos, acorralar a la prensa y convertirla en un instrumento para conservar el poder así como coartar la libertad de expresión. Ahora como Primer Mandatario, Vicente Fox arremetió contra los medios de información durante su programa sabatino de radio, donde los acusó de mentirosos, calumniadores y engañadores, aún cuando éstos habían jugado un papel trascendente en toda la parafernalia mediática que lo llevó a la Presidencia. También lanzó una queja porque según él, su gobierno había sido blanco de una serie de ataques “por una sarta de babosadas” sin importancia para el país.

Durante la emisión de su programa radiofónico, Fox anunció que no habría cambios en el gabinete y remató advirtiéndolo: “Ni se crean que me van a tumbar a mí con críticas de periódicos...”¹¹

A lo largo de su campaña electoral, Vicente Fox propinó duras críticas al priísmo y sus representantes, pero como Presidente la perspectiva cambió: pronunciaba un doble discurso, por un lado se comprometía a defender a toda costa la libertad de expresión y se jactaba de que en su mandato dicha libertad se ejercía sin cortapisas, y por el otro, se molestaba cuando las plumas y las voces de periodistas denotaban las fallas de su administración, de los miembros de su gabinete, de la poca o nula capacidad política para negociar con los partidos de oposición y llegar a acuerdos. Este episodio dejó de manifiesto la intolerancia de un Presidente poco dispuesto a considerar la opinión de sectores como el de los medios y que tal vez se sentiría más cómodo con una prensa oficialista como la que Fox reprobaba no hace mucho tiempo, cuando el centro de las críticas no era él.

La defensa de la transparencia suena bien como parte de un discurso en pro de la democracia, pero de eso a someterse al escrutinio público, producto de la transparencia, hay

¹¹ “No me van a tumbar con críticas: Fox” en Reforma 04-11.2001.

una enorme brecha. Las aseveraciones de Fox fueron reprobadas por periodistas, analistas políticos y en general por la sociedad. En una encuesta publicada por el diario *Reforma* el 8 de noviembre de ese año arrojó datos interesantes, por ejemplo, un 67% de los encuestados opinó que los medios deben informar con ojo crítico las acciones de gobierno; un 57% considera justo el trato que los medios dan al Jefe del Ejecutivo y un 95% cree que los errores que el Presidente pudiera cometer en su labor de gobierno deberían informarse. Lo anterior muestra por un lado cómo la sociedad reclama a los representantes de gobierno transparencia y rendición de cuentas, pero al parecer no hay mucha disposición por parte de quienes detentan el poder a ser vigilados, criticados y escrutados.

Para noviembre de 2001, el gobierno federal trabajaba a marchas forzadas para enviar su iniciativa a la Cámara de Diputados. Durante la última fase de la consulta nacional sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el entonces contralor Francisco Barrio planteó siete principios que según él, debería contener la legislación sobre la información pública:

1. Partir de la máxima apertura posible.
2. El gobierno tiene la obligación de informar a los ciudadanos, y los ciudadanos el derecho de que se les informe.
3. Tiene que haber excepciones, pero con alcance limitado.
4. El daño potencial de abrir una información reservada debe ser mayor que el beneficio potencial de abrirla.
5. Creación de un órgano independiente para apelación de los ciudadanos.
6. La solicitud de la información debe ser gratuita.
7. Ninguna otra ley o disposición debe volver nulo el acceso a la información.

Estos principios dados a conocer por el Contralor eran en cierta medida un adelanto del contenido de la iniciativa de ley que entregaría el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. En las premisas anunciadas por Francisco Barrio se mostraba una actitud un tanto más flexible por parte del gobierno, pues en un inicio ventilaban ciertas restricciones y posturas rígidas, contradictorios a los principios de transparencia y acceso a la

información. Sin duda los planteamientos del Grupo Oaxaca orillaron al gobierno a reconsiderar los suyos, ahora se partía de una máxima apertura, se reconocía la obligación del gobierno por informar a los ciudadanos y se concebía la conformación de un órgano independiente encargado de dirimir en casos de controversia.

Ya a finales de noviembre de 2001 y a tan sólo tres días antes que el Gobierno Federal anunciara su iniciativa de ley en materia de acceso a la información, el Subsecretario de Comunicación Social de la SEGOB, José Luis Durán Reveles, adelantaba que tanto los tres poderes federales, así como todas las entidades que manejan recursos públicos, deberían hacer pública la información generada en su interior, con esto se daba fin a las especulaciones sobre si la apertura sólo concerniría al Poder Ejecutivo o no. En ese momento la Cámara Baja esperaba la iniciativa presidencial para analizarla y aprobarla.

Finalmente el 30 de noviembre de 2001 Vicente Fox envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, en ella se establece el principio fundamental de que toda persona podrá acceder a la información generada por todos los órganos del Estado, así como el de las entidades públicas y privadas que manejen recursos del erario público.

El texto enviado por el Primer Mandatario contenía 62 artículos, en cuatro títulos y once capítulos, así como ocho artículos transitorios. La iniciativa comprendía lo siguiente:

- Se establecía un capítulo de protección a datos personales, mediante el cual los ciudadanos podrían conocer la información que tienen los órganos del Estado sobre ellos y demandar correcciones en caso de ser necesario.
- Se crearía una Comisión de Garantías de la Información como un órgano con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, la cual estaría integrada por tres ciudadanos designados por el Ejecutivo, previa consulta con organizaciones sociales.

- La iniciativa concebía excepciones para el acceso a la información mediante dos categorías: reservada o confidencial. Para establecer cualquiera de esas dos clasificaciones se valoraría el daño que provocaría su divulgación tanto para las funciones del Estado, como para las personas, su seguridad o su salud. Se considera información reservada a aquella que comprometa la seguridad nacional pública o la defensa nacional, la que pueda “menoscabar” negociaciones o las relaciones internacionales, la que dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria, la que ponga en peligro la vida de personas.
- Se establece un periodo de reserva de la información durante un plazo de veinte años, con posibilidades de ampliarlo en caso de ser necesario.
- En cada dependencia se establecería una “unidad de enlace” que recibirá las solicitudes de información, que turnará a la unidad administrativa que la tenga. El responsable de dicha unidad administrativa hará el primer juicio sobre la clasificación. Si la información es clasificada, el titular de la unidad administrativa debería hacerlo del conocimiento del Comité de Información de cada dependencia para que en caso de ser necesario, se revoque o se confirme la decisión. Este procedimiento no duraría más de 20 días hábiles, pero podría ampliarse por un periodo igual en caso justificado. El acceso a la información no sería gratuito, pues el ciudadano tendría que cubrir los costos de reproducción del material.
- En caso de que no haya respuesta a una solicitud de información, ésta se considera negada y el solicitante podría interponer un recurso de revisión ante la Comisión de Garantías de la Información.

- Se planteaba la posibilidad de que el ciudadano recurriera a tribunales del Poder Judicial de la Federación para hacer valer su derecho, en caso de que se haya negado la información que solicite en primera instancia a la “unidad de enlace” de cada dependencia y después ante un Comité de Información, también en cada organismo que revisaría las quejas y finalmente a la Comisión de Garantías.
- Los artículos transitorios establecían que la ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación, pero se fijaban varios plazos para aplicar algunas medidas, tales como la designación de los integrantes de comités de información, lo cual se haría seis meses más tarde. Asimismo se planteaba la elaboración de un reglamento de la Ley Federal de la Transparencia, el cual se expediría al año siguiente de la entrada en vigor de ésta.

Las reacciones en torno al documento oficial no se hicieron esperar e inmediatamente se vertieron diversas. Una de las más críticas fue de algunos académicos integrantes del llamado Grupo Oaxaca e involucrados en la elaboración de la iniciativa ciudadana sobre la Ley de Acceso a la Información. Uno de ellos fue Juan Francisco Escobar, catedrático de la Universidad Iberoamericana, quien calificó la propuesta del Ejecutivo como “medrosa, en el peor estilo priísta y titubeante”¹² Escobar consideró deficiente la iniciativa presidencial y confió en que el Congreso realizara un meticuloso análisis, además asumió como agravio hacia la sociedad la nula referencia hacia el proyecto presentado por el Grupo Oaxaca.

Existían diferencias notables entre las dos propuestas, la ciudadana y la gubernamental con respecto al órgano encargado de resolver discrepancias. A continuación se presentan algunas de ellas.

¹² Rodríguez Denis, “Consideran que es deficiente iniciativa...” en Reforma, 02-12-2001.

Asunto	Presidencial	Ciudadana
Con respecto a los integrantes el órgano encargado de dirimir en caso de conflicto	Los comisionados serán nombrados por el Presidente.	Los consejeros serán designados por el Congreso.
Resolución de disputas	A cargo de los comisionados nombrados por el Presidente.	Disputas resueltas por comisionados independientes.
En caso de existir conflicto de intereses	Cada uno de los tres poderes es juez y parte.	Prevalece la autonomía, ningún poder es juez y parte.
Velocidad en que se dará la apertura	Se da a distintos ritmos, de acuerdo a la conveniencia de cada poder.	La apertura es simultánea en los tres poderes.
Eficiencia	Duplicidad de funciones y presupuestos.	No hay gasto triple, pues hay un solo organismo.

Otro hecho que se cuestionó con gran énfasis fue el periodo de reserva de información considerado por el gobierno, un lapso de veinte años, mientras que la propuesta ciudadana contemplaba sólo diez años.

Ante las divergencias expresadas con respecto a la iniciativa de Ley de Acceso a la Información presentada por el Jefe del Ejecutivo, los diputados de oposición al gobierno panista indicaron que efectivamente existían deficiencias en el documento, y ante ello adelantaron que la propuesta sería modificada y dictaminada junto con otras iniciativas presentadas, la del diputado perredista Luis Miguel Barbosa y la del “Grupo Oaxaca”, pues los integrantes de la Cámara Baja reprobaron la postura gubernamental de ignorar los planteamientos de la iniciativa ciudadana.

Una vez más se refrendaba la incongruencia por parte del gobierno federal: por un lado convocaba a los ciudadanos a participar en los foros de consulta para construir una iniciativa de ley y por otra desdeñaba un proyecto de ciudadanos académicos con autoridad en la materia. Aunque se pregonaba la apertura, se mostraban ciertas reticencias, pues las disposiciones mínimas para hablar de una apertura genuina citadas en la Declaración de

Oaxaca simulaban la piedra en el zapato para un sistema resistente a cambios sustanciales, al cual le sigue conviniendo la permanencia del *status quo*.

La propuesta del gobierno era criticable por varios aspectos: la intención de designar a los comisionados para resolver conflictos, cuando lo ideal en un gobierno democrático sería la total y absoluta autonomía para evitar los conflictos de interés y fomentar la discrecionalidad o incluso la corrupción en las altas esferas del poder.

Ante esto, el gobierno proponía la creación de un órgano de credibilidad limitada y supeditada al propio gobierno. Además planteaba que los tres poderes de la Unión administraran la apertura a su conveniencia, cuando la transparencia y el acceso a la información deben rebasar estos ámbitos y aplicarse de manera homogénea.

Como parte de la información generada ante la presentación de la iniciativa de ley del Presidente, se dio a conocer que ésta contemplaba once campos de reserva. Entre ellos se encontraba la información que pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, la estabilidad financiera del país, la persecución de delitos, la impartición de justicia y los secretos comercial, industrial, fiscal, fiduciario y bancario. Del mismo modo se informó sobre el costo de aplicación anual de la ley, el cual ascendería a los 230 millones de pesos.

Como era de esperarse, el gobierno federal se dedicó a defender su iniciativa. José Luis Durán Reveles, subsecretario de Gobernación, incluso señaló que se trataba de “una ley de avanzada, basada en los principios de *publicidad*, pues toda la información en posesión del Estado es pública; de transparencia, al prever la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos información que permitirá transparentar la gestión pública, de *oportunidad*, al proponerse un procedimiento sencillo para que se pueda solicitar los documentos de interés al ciudadano que los solicite, de *autonomía*, pues se proponía la creación de un órgano “autónomo” responsable de garantizar la aplicación de la iniciativa de ley.”¹³

¹³ García, Ariadna. “Deficiente, la ley sobre información”, en El Universal, 04-12-2001. p. A4

No obstante los pronunciamientos de Durán Reveles, la ley mostraba muchas resistencias para implementar una apertura informativa que verdaderamente contribuyera a la consolidación democrática. Se trataba de una iniciativa tibia, tímida, deficiente y decepcionante, debido a las grandes expectativas creadas por el gobierno en torno a una ley “de avanzada” para poner a México a la altura de los otros países en materia de transparencia. Era notable la intención por parte del gobierno para continuar teniendo el control de la información y donde mostraba bastante tibieza para castigar a los funcionarios que niegan u obstaculizaran el acceso a la información.

Ante la desaprobación, en términos generales, de la iniciativa de ley presidencial, la propuesta del Grupo Oaxaca en materia de acceso a la información fue elevada a iniciativa bajo el aval del PRI, el PRD, el PVEM, PT y Convergencia. Del mismo modo se anunció que sólo se necesitaba la mayoría simple para convertirse en ley, pues no requería remiendos constitucionales. Por su parte, el Grupo Oaxaca no se pronunció al respecto de los tiempos en que debería dictaminarse la iniciativa, pero confiaron en que los diputados se tomarían su tiempo para analizar las propuestas y aprobar una ley de acceso a la información al nivel de un Estado democrático.

Una de las diferencias sustanciales entre la propuesta gubernamental y la ciudadana, es que en ésta última se considera la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, en tanto el gobierno planteaba conformar un órgano autónomo del Estado como responsable de garantizar que se dé respuesta a las peticiones ciudadanas.

El artículo 24 de la propuesta del Grupo Oaxaca señalaba: “Cómo órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información se crea un organismo con autonomía presupuestal, patrimonial, de operación y decisión, integrado por cinco consejeros que serán nombrados por la Cámara de Diputados a partir de una propuesta de siete candidatos que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal... El Instituto no será sectorizable en los términos de las leyes de la materia, pero para el mejor desempeño de sus funciones deberá establecer relaciones de cooperación y coordinación con cualquiera de los órganos.” El anterior era uno de los puntos medulares en los que

diferían ambas propuestas, el órgano que se encargaría de resolver los conflictos entre los ciudadanos solicitantes de información y las dependencias gubernamentales.

Ante la lentitud por parte del gobierno, un grupo de académicos de instituciones educativas y de empresas periodísticas elaboró un proyecto que fue acogido por los partidos políticos de oposición y que convirtieron en proyecto de iniciativa de ley, al mismo tiempo que rechazaban la iniciativa presidencial.

El gobierno federal se encontraba en un gran dilema, pues por un lado parecía estar convencido de la necesidad de abrir el acceso a la información, mientras que del otro lado, había fuerte resistencia del propio aparato gubernamental. Esta fuerte contradicción provocó que el proceso para crear una ley se diera de una manera lenta y accidentada.

A pesar de que Francisco Barrio, quien fungía como contralor, señalaba que existían más coincidencias que diferencias en las propuestas de Ley de Acceso a la Información del gobierno federal y del “Grupo Oaxaca”, las comparaciones entre ambas propuestas son ineludibles, como se aprecia a continuación:

Tema	Iniciativa presidencial	Iniciativa ciudadana
Autoridad máxima en materia de acceso a la información	La Comisión de Garantías de la Información, órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.	Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, organismo con autonomía presupuestal, patrimonial, de operación y decisión.
Conformación del órgano que garantiza la apertura.	Tres comisionados nombrados por el Presidente	Cinco consejeros nombrados por el Congreso
Cobertura de la ley	Los tres poderes están obligados, pero tanto en el Legislativo como el Judicial, no se señalan los órganos responsables ni los procedimientos de acceso	La ley tiene la misma aplicación para los tres poderes y los diferentes órganos constitucionales autónomos.

Tema	Iniciativa presidencial	Iniciativa ciudadana
Concepto de seguridad nacional	El medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad y en ella concurren la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior	Conjunto de ámbitos y principios políticos que se orientan hacia la preservación de la integridad territorial, la autodeterminación, la paz, y la capacidad de relación y representación internacional del Estado-nación mexicano.
Tiempos para desclasificar información reservada	Máximo 20 años y se podrá desclasificar cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.	Máximo 10 años, en casos excepcionales se podrá prolongar por el mismo plazo y por una sola vez. La desclasificación ocurrirá cuando no haya transcurrido el plazo establecido si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su reserva a juicio de la autoridad competente.
Sanciones	La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.	Según la falta cometida, las sanciones van desde un apercibimiento oral y suspensión temporal del cargo, hasta la destitución y el pago de multas, así como la aplicación de penas establecidas en leyes civiles y penales correspondientes.

Las dos propuestas se encontraban en la mesa para discutirse. En realidad de esperaba mucho más de la iniciativa presidencial, pues por el tiempo que se llevó su preparación, la organización del foro de la consulta y las recurrentes declaraciones de funcionarios del orden federal, se generaron grandes expectativas y hubo gran decepción por su tibieza. Ante esta situación, tanto partidos políticos como organizaciones civiles volcaron su interés en la propuesta del Grupo Oaxaca.

A pesar del posicionamiento del tema, los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados acordaron posponer la discusión de la Ley Federal de Transparencia

y Acceso a la Información al menos hasta el periodo ordinario de sesiones que daría inicio en 15 de mayo del 2002.

Para ese entonces ya se discutía en el Congreso el eventual gravamen en medicinas y alimentos como parte de la Reforma Fiscal del gobierno foxista, por tanto, lo urgente se impuso sobre lo trascendente en la agenda legislativa: las discusiones sobre lo económico desplazaron aquellas sobre el nuevo orden político que se esperaba después del 2 de julio de 2000.

Como parte de los primeros pasos para implementar la transparencia en el gobierno, el entonces contralor, Francisco Barrio Terrazas exhortó a las distintas dependencias federales a hacer pública a través de sus páginas de Internet información referente a su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, una dirección electrónica para recibir solicitudes para obtener información, presupuestos designados y ejecutados, concesiones o permisos otorgados, especificando titulares, contratos celebrados, detallando montos, plazos, proveedores y servicios contratados, así como el marco normativo aplicable a cada dependencia.¹⁴

En una intención por dar el ejemplo, el PAN hacía esfuerzos por transparentar su gestión, así que todos sus militantes tuvieron que hacer un juramento en el cual se comprometían a abrirse al escrutinio público y a dar a conocer el ejercicio de los recursos públicos que perciben. El contralor Francisco Barrio, en su calidad de panista, demandó abrir la información pública e insistió: “Abramos la información, que la gente vea que realmente no tenemos nada que esconderle; que las cuentas, que los asuntos públicos que estamos manejando por cuenta de ellos, los estamos manejando de una forma que no nos apena enseñar; que al contrario, que nos sentimos bien de enseñárselos.”¹⁵

Otro importante paso se daba al interior del IFE, cuando el 17 de abril de 2002 el Consejo General de ese organismo aprobó después de un largo debate un acuerdo con el

¹⁴ Alegre, Luis. “Exigen a dependencias transparentar acciones”, en Reforma, 22-12-2001. p. 12.

¹⁵ Núñez, Ernesto. “Reclaman funcionarios transparencia a Alcaldes”, en Reforma, 25-03-2002. p. 2

cual se abriría la información a los ciudadanos de ingresos y gastos anuales y de campaña de los partidos políticos.

La importancia de este hecho la puntualizaba Alonso Lujambio, entonces presidente de la Comisión de Fiscalización del IFE, quien aseveraba que dicho acuerdo fortalecería la legitimidad de los partidos políticos, los cuales son uno de los entes más poderosos del país, quienes finalmente toman las grandes decisiones para la población mexicana.¹⁶

Sin duda alguna éste fue un paso significativo para la transparencia, pues la mayor parte del dinero recibido por los partidos políticos proviene del erario público, son recursos fiscales pagados por los contribuyentes, quienes tienen el derecho a conocer el destino de ese dinero. Hasta ese momento, la ley obligaba a los partidos políticos a rendir cuentas a la autoridad electoral, pero ésta se guardaba la información para sí, ningún ciudadano común y corriente podía conocer en qué, quién, cómo, cuándo y por qué se gastaba tal o cual cantidad al interior de algún partido. Ahora se abría la posibilidad de que tal información estuviese a la disposición de todos los ciudadanos. Difundir la información sobre los recursos de los partidos podría contribuir sustancialmente a la vida pública, pues en la medida en que se difumine la opacidad, se generará mayor confianza en estos organismos.

No obstante, el acuerdo del IFE contenía ciertas restricciones, como por ejemplo que el ciudadano tendría acceso a los reportes financieros de los partidos hasta que la Comisión de Fiscalización del este órgano emitiera un dictamen sobre los informes de los partidos políticos.

Jaime Cárdenas Jiménez, quien fuera consejero del IFE se pronunció en contra del reglamento del IFE, no porque no celebrara lo que se va a informar, sino por lo que se deja de informar, lo cual consideró violatorio a un derecho constitucional. Además, criticó la decisión de diferir la entrega de información que forma parte de los procesos deliberativos a

¹⁶ Irizar, Guadalupe, "La apertura fortalece la legitimidad de los partidos" entrevista a Alonso Lujambio, en Reforma, 16-04-2002, p. 6A

los ciudadanos, lo cual podría dar lugar a la discrecionalidad y sería un fuerte revés para el sentido de la transparencia y la democracia.

Mientras en el IFE acontecía lo ya mencionado, en la Cámara de Diputados las diferencias entre los partidos continuaban en torno a la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información, sobre todo en la forma en que serían ratificados los cinco comisionados integrantes del órgano encargado de procurar el acceso a la información. Sin embargo, ése no era motivo para dar marcha atrás y la aprobación de la ley era inminente.

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

La promulgación de la ley era impostergable y con ello, finalmente culminaría una lucha con duración de poco más de un cuarto de siglo por contar con una legislación que diera validez jurídica al derecho de los mexicanos a saber sobre la gestión de las dependencias gubernamentales y de sus funcionarios, así como del destino de los recursos públicos.

México se había rezagado notablemente en materia de transparencia y acceso a la información. Muchos fueron los factores que dilataron la elaboración de una ley que obligara al Estado y sus dependencias a hacer pública la información que generaban.

Afortunadamente ante la falta de voluntad política de los sectores gubernamentales y partidistas, hubo una reacción positiva de varios sectores de la sociedad, quienes desarrollaron una propuesta de ley y participaron de manera activa para posicionar el tema en la agenda nacional, aprovechando el momento coyuntural que vivía el país y sin duda alguna fueron propulsores de este logro que habrá de ser en beneficio del país que desde hace varios años está en la búsqueda de una fórmula que permita contar con un régimen democrático.

Por fin, el 24 de abril de 2002 los diputados aprobaron de manera unánime la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con la cual se pretende poner fin a la cultura de la opacidad predominante en el ejercicio gubernamental, donde el ciudadano no tenía forma alguna de conocer el destino de los recursos. Tal secretismo ha solapado una gran cantidad de vicios, por ejemplo, la corrupción, los excesos en el ejercicio del poder, la desconfianza por parte de los ciudadanos ante las dependencias gubernamentales y los funcionarios de gobierno, así como el recelo de la iniciativa privada para realizar inversiones en un ambiente donde predomina la incertidumbre.

La LFTAIPG adquiere gran relevancia porque representa la oportunidad histórica del Estado para replantear la relación entre gobierno y gobernados, de legitimar a las instituciones del Estado al transparentar su ejercicio, así como de dar un paso más en la construcción democrática del país.

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

Resulta importante para los objetivos del presente trabajo analizar brevemente el contenido de la LFTAIPG, para valorar sus alcances con respecto a las expectativas generadas en torno a su promulgación.

Dicha ley consta de cuatro títulos, 64 artículos y 11 transitorios. En síntesis la ley está integrada de la siguiente manera:

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones comunes para los sujetos obligados

- Capítulo I Disposiciones generales
- Capítulo II Obligaciones de transparencia
- Capítulo III Información reservada y confidencial
- Capítulo IV Protección de datos personales
- Capítulo V Cuotas de acceso

TÍTULO SEGUNDO. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

- Capítulo I Unidades de enlace y comités de información
- Capítulo II Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- Capítulo III Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad
- Capítulo IV Del procedimiento ante el Instituto

TÍTULO TERCERO. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

- Capítulo Único

TÍTULO CUARTO. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

- Capítulo Único

De acuerdo con el propio Poder Ejecutivo, la LFTAIPG está constituida en esencia por tres ejes:

1. El primero se refiere a la **obligación** de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. El ciudadano tendrá acceso a este tipo de información de manera permanente y sin que medie solicitud alguna por parte del particular.

Consideramos que este aspecto resulta de vital importancia, pues se trata de una ley que obliga a los órganos del Estado a proporcionar información básica al ciudadano, no se trata de una concesión o un noble gesto de su parte. A partir de la entrada en vigor de la ley, las dependencias y entidades que reciben recursos del erario público están obligadas a rendir cuentas, a proporcionar información sobre las decisiones que toman día a día, las cuales afectan a una gran cantidad de ciudadanos.

Lo anterior implica un cambio en la manera en la cual se conducen las dependencias estatales, pues ahora ya no podrán obrar en la opacidad, sino que deberán transparentar su ejercicio en aspectos como presupuestos asignados, su monto y ejecución; las observaciones de las contralorías o de la entidad superior de fiscalización al desarrollo del ejercicio presupuestal, los sueldos y prestaciones de los servidores públicos, los programas operativos, los trámites y servicios, el marco normativo, los programas de subsidios, las concesiones y permisos, las contrataciones públicas, información sobre la situación económica, financiera y de la deuda pública, entre otros aspectos.

La información citada habrá de publicarse en Internet en la medida de lo posible, con la finalidad de que el ciudadano la pueda consultar permanentemente y haga un continuo monitoreo de la operación en las dependencias gubernamentales, sometiéndolas al escrutinio público

2. El segundo eje de la ley consiste en el **derecho** de los ciudadanos de solicitar información a los sujetos obligados sin la necesidad de expresar interés alguno, es decir, no será necesario justificar para qué quiere la información.

Es necesario hacer notar que con esta disposición se reivindica el derecho ciudadano, y humano, de saber acerca del funcionamiento del aparato estatal, de conocer la manera en que los representantes y funcionarios gubernamentales están administrando los intereses de la nación.

3. El tercero se refiere a la creación de una institución independiente responsable de su aplicación e interpretación, tal es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Sin duda alguna este hecho adquiere especial relevancia, pues por tratarse de un órgano independiente respecto al gobierno ofrece al ciudadano cierta garantía de que sus demandas serán atendidas sin que medie la intervención del gobierno

o de que éste mismo decida si se otorga o no la información, pues de otra manera el gobierno fungiría como juez y parte, lo cual no sería sano para la adecuada implementación de la ley y la construcción de una cultura de transparencia en nuestro país.

3.3.2 Los objetivos de la LFTAIPG

Dentro del primer Título se estipula que la ley citada es de orden público y no reglamentaria a la última parte del artículo 6º Constitucional, como se pretendía en la propuesta presentada por el denominado Grupo Oaxaca. Asimismo se establece que su finalidad es “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier entidad federal.” Un acierto de la ley es el reconocimiento de que toda la información gubernamental es **pública**.

El artículo 3 se conforma por un marco conceptual en el que se definen algunos términos que resultan útiles para un mejor entendimiento de la ley, sin embargo, muchos de ellos sólo se mencionan a manera de índice, pues se profundiza sobre ellos en otros artículos. Dichos términos son: comités, datos personales, documentos, dependencias y entidades, información, información reservada, Instituto (refiriéndose al Instituto Federal de Acceso a la Información), ley, órganos constitucionales autónomos, reglamento, servidores públicos, seguridad nacional, sistema de datos personales, sujetos obligados y unidades administrativas.

Los objetivos de la ley conforme al artículo 4 son los siguientes:

- I.** Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II.** Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III.** Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

- IV.** Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V.** Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI.** Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En teoría, los objetivos de la ley parecen coherentes y claros, pero es necesario preguntarse si conforme a su contenido es posible alcanzarlos. Quizá si contribuya en gran manera, pero no es suficiente, por ejemplo, sí provee información básica para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a saber sobre el ejercicio gubernamental, entre otros aspectos; también se convierte en una herramienta para transparentar la gestión pública gracias a que según lo dispuesto por la ley, las dependencias de gobierno están obligadas a informar de manera permanente a los ciudadanos.

Con esta ley las dependencias de gobierno están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos, someterse al escrutinio público y por ende permite que los gobernados valoren su desempeño.

La protección de datos personales es un objetivo que para cumplirse necesita de una legislación particular al respecto, sólo de esta manera se puede asegurar un adecuado manejo de la información personal de los ciudadanos.

Una situación similar ocurre con el quinto objetivo, en el cual se plantea un mejor manejo de documentos gracias a la organización y clasificación de los mismos, lo cual se haría con el esfuerzo conjunto de las diversas entidades y dependencias de la Administración Federal, así como los órganos autónomos contemplados por la ley. Sin embargo, eso no será suficiente, se requiere disponer de una Ley de Archivos, que junto con la Ley de Protección de Datos Personales son dos de los grandes pendientes para que la Ley de Acceso a la Información cumpla cabalmente con su cometido y contribuya a la democratización de la sociedad mexicana.

Estimamos muy valioso que se establezca el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados, lo cual implica un radical cambio en cuanto a la forma en que muchos de ellos venían operando, en el sigilo, en la opacidad y muchas veces en la cerrazón total. Para ello resulta indispensable incluso un cambio de mentalidad por parte de los servidores públicos. Sin duda habrá muestras de resistencia para modificar un esquema de tantos años, la transformación será gradual e implica uno de los grandes retos para la sociedad mexicana de cara la nueva era de transparencia que se pretende consolidar en México y de la que todos debemos ser copartícipes.

3.3.3 Los sujetos obligados y sus obligaciones de transparencia

La ley menciona en su Artículo 3, fracción XIV que los sujetos obligados a proporcionar información son:

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

Sin embargo, entre estas categorías se incluye un universo mayor; para los fines de este trabajo resulta importante precisar cuáles son. Para ello se presenta el siguiente listado que incluye a la mayoría de dichas entidades.

Poder Ejecutivo

Administración Pública Centralizada

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM)
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

También se incluyen los organismos desconcentrados y sectorizados de cada dependencia.

Administración Pública Paraestatal

Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Banco de México
- Banco Nacional de Comercio Exterior
- Banco nacional de Crédito Rural
- Bonos del Ahorro Nacional
- Caminos y Puentes Federales
- Comisión Federal de Electricidad
- Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Comisión Reguladora de Energía

- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Consejo para la Desregulación Económica
- Consejo Mexicano de Inversión
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Consejo nacional de Ciencia y Tecnología
- Consejo Técnico Consultivo Forestal
- Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea del Distrito Federal
- Comisión Nacional de Agua
- Comisión para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad
- Comisión Nacional de Libros Gratuitos
- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
- Fondo de Cultura Económica
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad
- Fondo Nacional para el Fomento a las artesanías
- Instituto Federal Electoral
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Nacional de Ecología
- Instituto Nacional Indigenista
- Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Mexicano de la Radio
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Mexicano de Transporte
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Nacional Financiera
- Petróleos Mexicanos
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Servicio de Administración Tributaria
- Radio, Televisión y Cinematografía
- Tribunales administrativos en materias de lo contencioso, Fiscal y de Conciliación de Arbitraje
- Procuraduría General de la República

Poder Legislativo

- Cámara de Diputados
- Cámara de Senadores
- Comisión Permanente
- Auditoría Superior de la Federación

Poder Judicial

- Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Consejo de la Judicatura Federal
- Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito
- Juzgados de Distrito

Órganos constitucionales autónomos

- Instituto Federal Electoral
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Banco de México
- Universidades e Instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía (Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidades Estatales Autónomas)

Conforme al Artículo 7 de la ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público la siguiente información:

- I.** Estructura orgánica
- II.** Facultades de cada unidad administrativa
- III.** Directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes
- IV.** La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación
- V.** Domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información
- VI.** Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII.** Los servicios que ofrecen
- VIII.** Los trámites, requisitos y formatos
- IX.** La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- X.** Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado.

- XI.** El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.
- XII.** Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos.
- XIII.** Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, b) el monto, c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) los plazos de cumplimiento de los contratos.
- XIV.** El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado
- XV.** Los informes que generen los sujetos obligados
- XVI.** En su caso, los mecanismos de participación ciudadana
- XVII.** Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

Sobre el mismo tema, el Artículo 9 exhorta a las dependencias y entidades a preparar la automatización, presentación y contenido de su información, con la finalidad de facilitar el acceso al ciudadano. Creemos que lo anterior presupone un esfuerzo importante en las dependencias en cuanto a la recolección y organización de la información que generan, así como para capacitar a los servidores públicos para que apoyen a los solicitantes y juntos participen en la construcción de una cultura de la transparencia.

Un aspecto interesante de la ley es el contemplado en el Artículo 10, de acuerdo al cual las entidades y dependencias del gobierno federal están obligadas a hacer públicos los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o cualquier otro acto administrativo de carácter general con una anticipación de 20 días a la fecha de publicarlos o someterlos a la firma del titular del Ejecutivo Federal, esta medida abre la posibilidad de realizar un análisis sobre los contenidos para hacer observaciones y en caso de ser necesario, modificaciones.

3.3.4 Información reservada y confidencial

La información clasificada como reservada será, según el Artículo 13, aquella que pudiera:

- 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,
- 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.

Como parte de su marco conceptual, la ley define el concepto de seguridad nacional como: “Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”

Quizá esta definición, como muchas otras, es válida y con respecto a la difusión de la información, es necesario evaluar detenidamente las ventajas de proporcionar o no determinada información.

Sin embargo, se presentan ciertas dudas cuando son los mismos titulares de las unidades administrativas los responsables de clasificar la información y aunque se establecen los términos para la clasificación, puede existir cierta discrecionalidad y por ende la implementación de candados, apelando a razones de seguridad nacional para negar el acceso a la información, lo cual también podría condicionarse a los momentos políticos, económicos y sociales por los que atravesase el país, que de manera poco clara se determinen los costos y beneficios de publicar determinada información. Aunque está el recurso de apelación ante el IFAI, de primera instancia la información es negada al solicitante hasta la emisión de algún fallo.

Del mismo modo se considera información reservada:

- La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial
- Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- Las averiguaciones previas;
- Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva,
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Sin duda alguna representa un importante acierto de la ley el hecho de no considerar la información reservada cuando se trate de alguna “investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.” Esto resulta valioso para un país como el nuestro, donde la violación a derechos humanos es una constante y donde no se pueden realizar las indagaciones pertinentes debido al ocultamiento y la negación de información, provocando que la impunidad tenga alcances vergonzosos.

Conforme al Artículo 15, la información clasificada como reservada permanecerá en ese estado hasta por un periodo de doce años, con las opciones a desclasificarse cuando las causas que originaron su clasificación se extingan o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. Aunque también los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia correspondiente la ampliación del periodo de reserva cuando se justifique la subsistencia de las causas que fundamentaron su clasificación. Del mismo modo se manifiesta que “el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación o la procedencia de otorgar su acceso.” (Artículo 17)

Lo que genera un poco de suspicacia es la facultad de las unidades administrativas de cada sujeto obligado para clasificar la información, aunque se hará con base a los criterios establecido por la LFTAIPG, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente, no se puede soslayar la posibilidad de manejo discrecional de esa potestad.

Son precisamente las excepciones que se pudieran determinar las generadoras de debate, pues se pudiera tratar de proteger los intereses del gobierno escondiendo cualquier información que le resulte incómoda. Por ejemplo, entre las cláusulas más debatibles están las referentes a la reserva de información que pudiera comprometer la seguridad nacional, la ausencia de una clara definición de seguridad nacional da pauta a los funcionarios públicos de recurrir a la discrecionalidad en la aplicación de la ley y excusarse para no responder a las peticiones ciudadanas.

Es cierto que todos los gobiernos requieren de una esfera privada, donde guarden información que les permita tomar decisiones, en el caso de la seguridad nacional, analizar los peligros que atentan contra la nación, es decir, las amenazas, pero también las fortalezas, para que así se tomen las medidas pertinentes para resguardar al Estado. No obstante, es preciso que esa información reservada sólo la necesaria y sean difundidos los temas que ocupan la agenda de seguridad nacional, así como los objetivos de gobierno al respecto y las acciones tomadas para conseguirlos en los casos que esto sea posible. Resulta pues imperioso convencer a la sociedad de que hay acciones necesarias que tomar para proteger sus intereses, pero esto dependerá de la transparencia con que se maneje el propio gobierno.

La ley define como información **confidencial**:

- La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados.
- Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la ley.

Considero que aquí se manifiesta otro elemento interesante, los particulares en dado momento pueden determinar si la información que entregan a los sujetos obligados tendrá el carácter de confidencialidad y en ese caso, no se podrá acceder a ella. Sería valioso conocer y analizar los criterios aplicables que permitirían a un particular solicitar el carácter confidencial de la información entregada a los sujetos obligados. Es decir, también se necesita transparentar esos criterios para evitar suspicacias y generar confianza en los ciudadanos.

3.3.5 Protección de datos personales

Aunque uno de los objetivos planteados por la ley es la protección de datos personales y en el Artículo 18 se consideran información confidencial los datos personales, este cometido no podrá ser del todo satisfecho con un capítulo de la LFTAIPG, pues en México se carece de una ley que proteja los datos personales e impida el mal uso de las bases de datos que tienen en su poder tanto las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, así como bancos, tiendas comerciales, empresas de telemarketing, compañías telefónicas o simplemente particulares, ya que actualmente la información de datos personales se utiliza sin control alguno.

La LFTAIPG establece que los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y por lo tanto deberán:

- I.** Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- II.** Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;
- III.** Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;
- IV.** Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;
- V.** Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y
- VI.** Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

A pesar de lo provisto en la ley para un adecuado manejo y resguardo de los datos personales, resulta insuficiente, pues para ello urge contar con una Ley de Protección de Datos Personales.

Una iniciativa de Ley Federal de Protección de Datos Personales fue presentada por el senador michoacano Antonio García Torres en febrero de 2001¹⁷, la cual fue aprobada por unanimidad del Senado el 30 de abril de 2002, el mismo día que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero los diputados de la LVIII Legislatura no la dictaminaron y continúa congelada.

Se trata de una propuesta con las siguientes características:

- Busca asegurar que el uso de los datos personales se realice con respeto a las garantías individuales.
- Incluye todos los archivos, registros y bases de datos de personas físicas.
- Considera “datos sensibles” información relacionada con el origen racial, étnico, opiniones políticas, religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical, salud o vida sexual.
- Obliga a recolectar por medios lícitos y respeto a las garantías individuales de las personas, al honor y a la intimidad de la persona.
- Obliga a buscar el consentimiento de la persona para que se recolecten y usen sus datos personales.
- Protege el derecho de las personas a no revelar información sensible, si así lo desea.
- Prohíbe transferir datos personales con Estados y organismos internacionales que no proporcionen niveles de seguridad y protección cuando menos equivalentes a los provistos por el Estado Mexicano.

¹⁷ Torres, Alejandro. “Identidad ‘desnuda’”, en El Universal. 10-06-2003. p. A16.

La ley fue aplazada y de nueva cuenta se demostró la falta de voluntad política para sacar adelante una iniciativa que resulta complementaria para la LFTAIPG y para el pleno ejercicio del derecho a la información, pues se trata del otro extremo del derecho de acceso a la información. Es deseable que la Ley Federal de Protección de Datos Personales no tenga que esperar medio siglo para aprobarse tal y como sucedió con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ahora bien, en lo que concierne a los costos por obtener la información, se estima que éstos no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales de reproducción y el costo de envío, además de que los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir en la medida de lo posible los costos de entrega de la información.

3.3.6. Unidades de enlace y comités de información

Si un ciudadano desea solicitar información debe acudir ante las unidades de enlace establecidas por cada uno de los sujetos obligados. Conforme al Reglamento emitido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), una unidad de enlace es la “unidad administrativa de cada dependencia o entidad que será el vínculo con el solicitante, encargada de recibir y dar trámite a una solicitud de información, hacer las gestiones internas para que se resuelva y entregue, y efectuar la notificación de la resolución que corresponda.” Dichas unidades de enlace tendrán entre sus funciones de acuerdo al Artículo 28 de la ley, las siguientes.

- I.** Recabar y difundir la información sobre la dependencia, estructura orgánica, funciones, objetivos, presupuestos y demás aspectos previstos en el Artículo 7; así como propiciar la permanente actualización de las unidades administrativas.
- II.** Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.
- III.** Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano donde pudieran obtener la información que solicitan.
- IV.** Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

- V. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.
- VI. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.

La página de Internet de lo que antes era la SECODAM; hoy Secretaría de la Función Pública, publicó una lista donde se puede consultar la relación, ubicación y nombre de los responsables de las 243 unidades de enlace a la Administración Pública Federal corresponde, pero no ocurre lo mismo con el Poder Legislativo, Judicial, o los órganos autónomos.

En el reglamento del IFAI se especifican los procedimientos a seguir por parte del solicitante para acceder a la información requerida, para lo cual se utilizará el *Sistema de Solicitudes de Información o SISI*, que es un sistema autorizado por el IFAI que contiene los formatos impresos y electrónicos, y el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente y cuyo sitio en Internet es <http://informacionpublica.gob.mx>.

De la misma forma se dan a conocer los formatos para la solicitud de acceso a información gubernamental, la solicitud de acceso o corrección de datos personales, así como los formatos para el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental; todos ellos son formatos relativamente sencillos para solicitar la información.

Por otra parte, los Comités de Información tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley.
- II. Instituir los procedimientos para asegurar mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

- III.** Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas.
- IV.** Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada.
- V.** Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda.
- VI.** Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos.
- VII.** Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual que se deberá presentar.

Según el Artículo 30, cada Comité estará integrado por:

- I.** Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad.
- II.** El titular de la unidad de enlace.
- III.** El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

Según lo estipulado por la ley, los Comités de Información son instancias que supervisarán y coordinarán las actividades de las unidades de enlace y tendrán amplias facultades, tales como establecer los criterios para la clasificación y conservación de documentos, lo cual puede ser una desventaja en el sentido de que será el titular de la dependencia quien designará a quienes habrán de clasificar la información y determinarán los criterios para ello.

La ley determina en su Artículo 31 que organismos como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que

los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

El hecho de que existan ciertos órganos exentos para aplicar la ley tal cual, como en el caso de los órganos mencionados arriba y que sólo sea válido para el Poder Ejecutivo, en tanto a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos, se les dé la atribución incluso para elaborar sus propios reglamentos, aunque éstos se habrán de fundamentar en los estatutos de la ley, podrían hacer ciertas acotaciones que restringieran el acceso informativo. Lo anterior representa ciertas dificultades para la aplicación de la ley y es una de las críticas que en general hacemos a la legislación, su falta de homogeneidad al no definir criterios generales para todas las dependencias, entidades y organismos autónomos.

En el Artículo 32 se determina que el Archivo General de la Nación junto con el IFAI se encargarán de elaborar los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de documentos administrativos. En este renglón, sin duda alguna será necesaria la cooperación entre ambos organismos, pero quizá estos esfuerzos no serán suficientes, por lo que es imprescindible una Ley de Archivos donde se normen los criterios para hacer una adecuada clasificación, catalogación y conservación de los documentos, pero también de castigo a quien los destruya o desaparezca deliberadamente, pues de ello dependerá la agilización del proceso de acceso a la información.

3.3.7 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado 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 proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Entre las funciones sustantivas del IFAI se encuentran:

- I.** Interpretar en el orden administrativo la Ley.
- II.** Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.
- III.** Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.
- IV.** Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.
- V.** Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a la ley.
- VI.** Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.
- VII.** Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información.
- VIII.** Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales.
- IX.** Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades.
- X.** Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual.
- XI.** Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38, la cual describirá de manera clara y sencilla los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.
- XII.** Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- XIII.** Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla.

- XIV.** Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley.
- XV.** Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas.
- XVI.** Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación.
- XVII.** Designar a los servidores públicos a su cargo.
- XVIII.** Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- XIX.** Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

El IFAI tiene cinco funciones legales que son las siguientes¹⁸:

1. Funciones resolutivas

- Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información
- Interpretar la ley bajo el principio de publicidad de la información.

2. Funciones reguladoras

- Clasificar, desclasificar y custodiar la información reservada y confidencial.
- Emitir lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.
- Elaborar la guía de procedimientos, los formatos de solicitudes de acceso a información y los formatos de acceso a datos personales
- Elaborar los criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos.

3. Funciones de vigilancia

- Vigilar a las dependencias y entidades.
- Denunciar ante el órgano de control interno.

¹⁸ Delgado, Álvaro. “EL IFAIP en busca de la transparencia”, en Revista Mexicana de Comunicación, Mayo-junio de 2003. p. 30.

4. Funciones de Promoción

- Difundir el derecho de acceso a la información.
- Capacitar a servidores públicos
- Proporcionar apoyo técnico
- Orientar a los particulares acerca del acceso a la información.
- Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia.
- Vincular a las entidades federativas con otros sujetos obligados.
- Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre sus actividades.
- Colaborar con organismos internacionales.

5. Funciones de operación y administración

- Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, seguridad.
- Ejecución del control interno.

El desempeño del IFAI determinará en gran medida la correcta aplicación de la ley, pues en cierto modo fungirá como un árbitro cuando se encargue de los recursos de revisión, emita fallos y destrabe el acceso a la información al establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información.

Entre sus atribuciones está a promoción y difusión de derecho a la información, es decir, realizar un arduo y efectivo trabajo para hacer del conocimiento de la gente que existe una ley que valida su derecho a saber todo lo que le interese acerca del poder público federal, así como los beneficios que trae consigo la transparencia para el país.

Esta tarea es por demás importante, pues se requiere socializar la ley, ponerla al alcance de la gente, que la conozca, que sepa cómo hacer valer su derecho a la información y le haga saber los beneficios del manejo de la información. Será elemental que los ciudadanos utilicen esta prerrogativa, pues de no hacerlo, se corre el riesgo de que el acceso a la información pública gubernamental como parte del derecho a la información se convierta en una simple simulación.

El IFAI también se encargará de capacitar a los funcionarios públicos, quienes tendrán parte importante en el ejercicio del acceso a la información, lo cual representa un

gran desafío, pues acostumbrados a trabajar en la opacidad informativa, se requerirá un cambio total en el desempeño del aparato burocrático y de mentalidad de los funcionarios públicos en todos los niveles.

La ley plantea que el IFAI se integre por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal, pero con independencia del gobierno federal, con experiencia en el desempeño de actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas desempeño con el derecho a la información.

Por tratarse de la máxima autoridad en materia de acceso a la información, se suponía que la transparencia sería una máxima en cada una de sus acciones, pero esto no ocurrió así, lo cual quedó demostrado al momento de nombrar a los comisionados integrantes el IFAI.

La Secretaría de Gobernación se encargó de la integración de IFAI y el 12 de septiembre de 2002, unas horas antes de concluir el plazo para nombrar a los comisionados, la Presidencia emitió un boletín donde daba a conocer los nombres de los elegidos: Juan Pablo Guerrero Amparán, Alonso Gómez-Robledo Verduzco, José Octavio López Presa, Horacio Aguilar Álvarez de Alba y Guillermo Velasco Arzac.

Los dos últimos nombramientos fueron impugnados, pues no cumplían todos los requisitos establecidos por la ley, no poseían credencial alguna relacionada con la materia en la ley, el acceso a la información y el derecho a la información (como señala el Artículo 35), y tampoco se especificaba el plazo para cada uno de los comisionados, de acuerdo con el Artículo 36. Otro aspecto que no estaba contra la ley pero resultaba bastante significativo era la vinculación de ambos personajes con el partido gobernante, en especial de Velasco Arzac, identificado con una organización de ultraderecha.

El Senado de la República tomó cartas en el asunto y sin hacer muchos aspavientos, el lugar de Velasco Arzac fue tomado por la socióloga María Marván Laborde, a quien se nombró presidenta del IFAI.

Antes de dar a conocer el nombre del quinto comisionado y designar a quien presidiría el organismo, el 24 de octubre de 2002 se aprobó un presupuesto por 215 millones 819 mil 142 pesos con 30 centavos. Tal presupuesto no se pudo ejercer de manera inmediata debido a ciertas resistencias de la Secretaría de Hacienda y por el retraso para obtener el Registro Federal de Contribuyentes, debido a que no contaban con un domicilio.

La estructura del IFAI quedó conformada por casi 150 servidores públicos: dos secretarios ejecutivos, 12 directores generales, 37 directores de área y 30 subdirectores, así como personal operativo: 19 asistentes e igual número de secretarias y choferes.

Algo que sin duda generó gran controversia durante la conformación del IFAI fueron los altos sueldos asignados a cada uno de los comisionados, quines percibirían un sueldo base de 30 mil 194 pesos, el cual incluso se podría considerar bajo entre las percepciones de muchos funcionarios públicos de alto nivel; sin embargo, las compensaciones eran significativamente considerables, las cuales ascendían a 207 mil 331 pesos para cada uno de los comisionados. Aunque en una conferencia de prensa, reconocieron que su salario era de 144 mil pesos mensuales, lo cual equivalía a la percepción de un subsecretario de nivel más bajo en la administración pública federal.

En cuanto al ejercicio presupuestal del IFAI, un 56.5% de los recursos se destinarían a servicios personales, rubro donde se incluyen los salarios del personal, mientras que un 23.4% se emplearía para servicios generales, tales como telefonía (convencional y celular), radiolocalización y telecomunicaciones (señales analógicas y digitales), arrendamiento, mantenimiento, luz, agua, seguridad, vigilancia, asesoría y consultoría. El 9.2 % del presupuesto se gastaría en materiales y suministros, mientras que un 8.6% se aplicaría a inversión física.¹⁹

De manera teórica, una de las funciones elementales del IFAI es la promoción y difusión del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Sólo 4 millones 160 mil pesos son destinados para ese rubro, es decir, sólo un 1.92%, que se desglosa en 2 millones 540 mil pesos para servicios de impresión, publicación, difusión e información, y

¹⁹ Sevilla, Ramón, “Llaman a fomentar cultura sobre apertura informativa.”, en Reforma, 25-10-02, p. 14

1 millón 620 mil pesos para comunicación social. Con lo anterior resulta evidente que la función más importante del IFAI, la que justifica su razón de ser, pasa a un segundo plano, pues es desplazada por la necesidad de garantizar los sueldos de los comisionados y demás empleados de dicho órgano.

La situación descrita arriba pone en evidencia al máximo organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información y pudiera generar varias sospechas o llegarse a considerar como una parte más del aparato burocrático que absorbe presupuesto. Por eso es necesario que la sociedad observe resultados palpables en las tareas del IFAI, con el fin de justificar los recursos asignados al Instituto.

Los salarios de los comisionados son legales, pues el presupuesto fue aprobado por el Congreso de la Unión. No obstante, una mayor sensatez y sensibilidad política se hubiese agradecido, sobre todo porque las condiciones económicas del país no permiten tales salarios de lujo. Pero ante el estado de las cosas se espera que los comisionados así como demás funcionarios del IFAI cumplan con sus responsabilidades y hagan funcionar la ley y contribuyan al fomento de una cultura de transparencia.

3.3.8 El procedimiento para acceder a la información

Conforme al Artículo 40 de la ley, cualquier persona o su representante podrán solicitar ante las unidades de enlace información gubernamental, sin demostrar interés alguno. Las solicitudes para acceder a la información fueron elaboradas por el IFAI y contienen las siguientes secciones:

1. Datos del solicitante o de su representante
 - Nombre, ya sea del solicitante o su representante
 - Razón social, en caso de que el solicitante sea una persona moral
2. Forma en que se desea recibir notificaciones y dar seguimiento a su solicitud
 - Personalmente o a través de su representante
 - En el domicilio de la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad

- Por correo certificado. (Se solicita el domicilio donde se hará la entrega)
 - Por mensajería. (Se solicita el domicilio donde se hará la entrega)
 - Por medios electrónicos
3. Dependencia o entidad a la que solicita la información
 4. Descripción de los documentos solicitados. Se solicitan detalles para facilitar la localización de los documentos.
 5. Forma en que desea le sea entregada la información.
 - Verbalmente
 - Consulta directa
 - Consulta por medio electrónico
 - Copias simples
 - Copias certificadas
 - Otro tipo
 6. Documentos anexos
 - Carta poder, en caso de presentar la solicitud mediante un representante
 - Comprobante de porte pagado, en caso de solicitar la entrega de la información por mensajería
 - Documentos anexos a la solicitud, en caso de necesitar más espacio para describir los documentos solicitados.
 7. Datos que el solicitante puede llenar de manera opcional, que corresponde a datos personales tales como CUPR, teléfono, correo electrónico, sexo, fecha de nacimiento, ocupación y la manera en que el solicitante se enteró del procedimiento de acceso a la información..
 8. Instructivo
 9. Información general

Las unidades de enlace se encargarán de auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información y de orientarlo en caso de que la información requerida no sea competencia de la entidad, indicándole a qué dependencia debe acudir.

La ley obliga a las dependencias a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. En las solicitudes es importante definir y precisar qué información se quiere, a

qué fecha y a qué periodo corresponde, en caso de saberlo, esto con la finalidad de agilizar su búsqueda.

Si la información solicitada está disponible al público en medios impresos, electrónicos o cualquier otro medios, se le hará saber al solicitante y proporcionarle por escrito la fuente, el lugar y la forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

La unidad de enlace se encargará de turnar la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información para que ésta la localice, verifique su clasificación y comunique a la unidad de enlace la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible.

Se espera que la respuesta a las solicitudes de información se notifique lo más rápido posible y el plazo para ello no deberá ser mayor de veinte días hábiles a partir de la presentación de la solicitud. También se precisará el costo y modalidad en que se entregará la información. El plazo de entrega podrá extenderse por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven y esta decisión se habrá de notificar al solicitante.

En los casos en que la información no sea clara o sea insuficiente para su búsqueda, la unidad de enlace lo hará saber al solicitante dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud para que indique otros elementos o corrección de datos.

Si la unidad administrativa ha clasificado los documentos solicitados como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato al Comité de Información la documentación que motiva la clasificación para que éste confirme o modifique la clasificación, negando el acceso a la información, o revoque la clasificación y conceda el acceso, cabe señalar que esta resolución habrá de darse a conocer al solicitante, fundamentando las razones de la negativa.

En caso de no hallar la información solicitada en los archivos de la unidad administrativa, el Comité implementará las medidas necesarias para encontrarla y en caso

de no conseguirlo, se expedirá una resolución que confirma la inexistencia del documento solicitado, lo cual se hará del conocimiento del solicitante.

Una vez localizada la información y si ésta no es de carácter reservado, la unidad de enlace enviará una respuesta al solicitante por la vía que haya especificado en la solicitud: Internet, correo o en la misma unidad de enlace. Si la solicitud fue aceptada, la unidad de enlace indicará los costos de reproducción; el solicitante deberá pagar en el banco y enviará si recibo por la vía indicada y en un plazo máximo de diez días podrá tener la información en sus manos.

Es importante mencionar que tanto las solicitudes de información como las respuestas y la información entregada serán públicas y se pondrán al alcance del público para su posterior consulta.

3.3.9. El procedimiento ante el IFAI

Cuando al solicitante se le haya notificado mediante la resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, éste podrá interponer un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información dentro de los quince días hábiles a la fecha de notificación.

De acuerdo con el Artículo 50 de la LFTAIPG, el recurso procederá también cuando:

- I.** La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II.** La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- III.** El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- IV.** El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Es interesante destacar que la ley considera que la falta de respuesta a una solicitud de acceso en los plazos establecidos por la misma, se entenderá resuelta en sentido positivo, obligando a la dependencia o entidad a dar el acceso a la información en un periodo no mayor a 10 días hábiles y cubriendo los gastos de reproducción del material, salvo que el Instituto determine que la información requerida es de carácter reservado o confidencial. Vale la pena mencionar esto, pues en la propuesta enviada por el Ejecutivo se disponía justamente lo contrario, si no se daba respuesta a la solicitud en los tiempos establecidos, se entendía que el sentido de la resolución era negativo y la información no sería entregada.

El IFAI dio a conocer el formato para interponer el recurso de revisión, el cual fue publicado en el Diario Oficial el 12 de junio de 2003 y contiene lo siguiente:

1. Datos del recurrente o de su representante, nombre del solicitante o, en su caso, del representante.
2. Forma en que se desea sea notificada la resolución.
3. Dependencia o entidad que emitió el acto reclamado.
4. Actos en que se recurre, donde se incluye la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto reclamado; el acto en que se incurre y los puntos petitorios.
5. Documentos anexos, tales como la copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente. Así como aquellos elementos considerados procedentes para someter a juicio del Instituto.

La resolución del Instituto deberá emitirse dentro de los 50 días hábiles siguientes a la presentación del recurso. El Pleno del Instituto podrá ampliar dicho plazo por una vez, y hasta por un periodo igual, cuando existan razones que lo motiven y siempre y cuando éstas les sean notificadas al recurrente.

Conforme al Artículo 56, las resoluciones del Instituto podrán:

- I.** Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;
- II.** Confirmar la decisión del Comité, o

- III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, lo cual deberá ocurrir en un plazo no mayor a 10 días hábiles; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

En caso de que el Instituto no resuelva en el plazo establecido en la ley, la resolución se entenderá confirmada. Es necesario indicar que todas las resoluciones del Pleno serán públicas.

Una vez transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución confirmando la decisión de un Comité, el particular podrá solicitar ante el mismo Instituto reconsiderar la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

En su Artículo 59, la ley establece que las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. En los casos de que el solicitante no esté conforme, tendrá la posibilidad de impugnar ante el Poder Judicial de la Federación. Si el fallo es contrario al del IFAI, éste desistirá de los actos y ordenará a la dependencia entregar la información, así que será el máximo órgano con potestad para impartir justicia en la Nación quien tendrá la última palabra.

3.3.10 Acceso a la información en los demás sujetos obligados

La ley determina en su Artículo 61 que tanto el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

La condición citada da lugar a cierta heterogeneidad en la aplicación de la ley, pues cada uno de los órganos definirá sus propios estatutos para que los ciudadanos tengan acceso a la información, aunque los reglamentos deberán acatar las disposiciones de la ley federal, existe la posibilidad de que cada uno de los órganos contemplados frene o ponga trabas al acceso a documentos, sobre todo en lo referente a los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada y confidencial.

Lo anterior genera la impresión de que hasta el Artículo 60, la ley sólo refiera al Poder Ejecutivo, señala obligaciones y procedimientos, en tanto parece como si a los demás sujetos obligados se les otorga la concesión de interpretarla y aplicarla a su entender y conveniencia.

3.3.11 Responsabilidades y sanciones

La LFTAIPG dispone en su Artículo 63 que serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I.** Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II.** Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III.** Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV.** Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley.
- V.** Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI.** Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

- VII.** No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Comité, el Instituto, instancias equivalentes o el Poder Judicial de la Federación.

Asimismo se determina que las faltas cometidas por los servidores públicos serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin duda alguna las sanciones son demasiado tibias, de lo que se trataba era desincentivar a los funcionarios públicos que deliberadamente obstaculizasen el acceso del ciudadano a la información.

3.3.12 La resistencia a la apertura informativa

El 12 de junio de 2002 los mexicanos ya teníamos una ley que aseguraba reivindicaría nuestro derecho a saber acerca del desempeño del gobierno y el destino de los recursos públicos.

A principios del mes de octubre de 2002 el periódico *Reforma*²⁰ realizó un ejercicio de investigación para conocer cuál era el nivel de apertura informativa en 29 municipios del país y cinco delegaciones del Distrito Federal. El proceso se llevó a cabo de la siguiente manera: a través de cartas a la autoridad municipal o delegacional, según en el caso, 340 ciudadanos de algunas de las lugares como el Distrito Federal, Guadalajara, Saltillo, Toluca, Puebla, Chihuahua, San Luis Potosí, Torreón, León, Morelia, Aguascalientes, Tijuana, entre otras, solicitaron información pública de diversa índole.

Entre la información solicitada se encontraba la copia del permiso de un anuncio espectacular en una dirección conocida, copia del permiso de un bar conocido, copia del permiso para la realización de una obra que está construyendo el municipio, copia del permiso para la instalación de un tianguis o mercado sobre ruedas, copia de los recibos de

²⁰ “Reprueban municipios en apertura informativa”, en *Reforma*, 08-10-02

sueldo, bonos y prestaciones percibidos por el Alcalde en la primera y segunda quincena de mayo, copia de la factura del coche asignado al Alcalde, o bien de la factura de la última patrulla o vehículo municipal adquirida, por mencionar algunos.

Diez ciudadanos de cada uno de los 29 municipios y las cinco delegaciones del DF pidieron a sus autoridades copias de documentos públicos. A los solicitantes se les firmó de recibida la solicitud y en los siguientes 30 días acudieron dos veces para ver cómo iba su trámite. El resultado fue vergonzoso, pues únicamente 40 de las solicitudes fueron contestadas positivamente, esto representa el 12%. A pesar de que para responder satisfactoriamente a las solicitudes sólo se requería de una simple copia fotostática, un 88% de las peticiones fueron negadas.

El único ayuntamiento que aprobó ese sencillo ejercicio de apertura informativa fue el ayuntamiento de Monterrey, donde 7 de los 10 ciudadanos recibieron la información que solicitaron. El municipio regiomontano encabezado por el panista Felipe de Jesús Cantú era hasta entonces el único en el país que desde hacía poco más de un año había reglamentado el acceso ciudadano a la información municipal e incluso había creado una comisión ciudadana para garantizar que la autoridad cumpliera con lo prometido.

No obstante, disponer con una legislación en la materia no implica garantía alguna, pues en el caso del estado de Jalisco, donde cuentan con una ley estatal de transparencia desde diciembre de 2001, sólo se respondieron positivamente 11 de las 40 peticiones hechas en 4 municipios.

Podemos ver que en el país contamos con ejemplos de las dos caras de la moneda. Este ejercicio puede considerarse también como una llamada de atención, tanto para los ciudadanos para invitarlos a ejercer su derecho a acceder a la información pública, como para las autoridades, haciéndoles saber que ya no pueden actuar en la opacidad y es necesario cambiar esos esquemas, pues ahora están obligados a abrir la información a los ciudadanos, quienes con sus impuestos solventan cada una de las obras públicas, así como el sueldo de los funcionarios de la administración federal, estatal y municipal.

Los motivos para no abrir la información pública fueron desde la apatía e ineficiencia burocrática hasta amenazas, tal como lo constató el diario citado. La ley estaba aprobada, aunque aún no entraba en vigor, se había dado un gran paso, pero los rezagos en materia de apertura se evidenciaban. En la mayoría de los casos, los ciudadanos se tenían que enfrentar a varios cuestionamientos, lidiar con el burocratismo, acreditar interés jurídico o legítimo de su petición, así como el desconocimiento de algunos funcionarios públicos sobre la materia, lo cual requiere un gran trabajo por parte del gobierno en sus distintos niveles para capacitar a los funcionarios que habrá de atender las demandas de información de los ciudadanos.

A manera de contraste, un ciudadano regiomontano solicitó información su municipio, donde tuvo que entregar las peticiones de manera personal; al mismo tiempo pidió información a Houston desde sus oficinas en México a través de correo electrónico. Mientras que en su municipio le fue negada la información, 9 de las diez solicitudes que hizo en Houston le fueron respondidas positivamente y la otra le fue negada por ser de carácter reservada.

Vale la pena mencionar que el derecho a la información es una realidad en Estados Unidos desde hace muchos años. En nuestro país apenas empezaremos a hacer uso de nuestra prerrogativa a acceder a la información y se espera que paulatinamente se consolide este derecho, sin embargo, para ello se requiere tres actores fundamentalmente se empeñan en que así sea: el Estado, la sociedad civil y los medios de información.

En lo que refiere a la Ciudad de México, de las 50 solicitudes de información, 17 fueron rechazadas rotundamente, 15 obtuvieron “negativa” verbal, 8 recibieron un “no” por escrito, 8 no tuvieron respuesta hasta el final del ejercicio, y 2 recibieron respuesta positiva. Resulta notable que la negativa y la cerrazón es una constante, además de que los funcionarios dedicados a atender las peticiones ciudadanas argumentaban su negativa al hecho de que la ley aún no entraba en vigor no a nivel federal ni en el ámbito local.

Otro evento significativo en la indagatoria fue el empleo de la legislación y las reglamentaciones locales como pretexto para dar evasivas, dar largas, aludiendo que se trataba de asuntos personales, que no estaban facultados para entregar esa información,

perderse dentro de todo el proceso burocrático, además de recibir un trato hostil. Se documenta que en otros casos hubo un trato amable, pero de igual manera se negó el acceso a la información que por principio de cuentas pertenece al ciudadano.

La opacidad aun prevalece de manera general en todo el país, el legítimo derecho ciudadano a conocer qué obras, qué decisiones se están tomando, el destino de los recursos, entre otros aspectos, resulta para muchos funcionarios como una amenaza, pues no están acostumbrados a someterse al escrutinio público.

En otra investigación en materia de apertura informativa del mismo periódico, *Reforma*, los ciudadanos afirmaron que deseaban conocer la información que se maneja en las diferentes instancias gubernamentales. En la encuesta realizada, 4 de cada 10 ciudadanos, esto es un 37% de los encuestados consideran que las autoridades no proporcionan la información por que son corruptas. Esto resulta bastante preocupante, pues en México existe un nivel alarmante de desconfianza por parte de los ciudadanos ante las autoridades de todos los niveles, de ahí que la correcta aplicación de la ley y en la medida en que se abandone el secretismo en el cual vienen trabajando las dependencias de gobierno, contribuirá a crear una cultura de transparencia que poco a poco irá cambiando la percepción ciudadana hacia los funcionarios públicos.

Por otra parte, un 33% de las personas aprecian que el motivo por el cual no se les proporcionaba la información es porque ésta no se encuentra debidamente organizada. Esta percepción pudiera ser motivada por la imagen que se tiene de los burócratas y su trabajo.

Un 66% de los 652 adultos encuestados vía telefónica coincidieron en que toda la información del gobierno debe estar abierta al ciudadano, mientras un 32% cree que cierta información debe ser de uso exclusivo del gobierno. El derecho a la información no es un derecho ilimitado, la gente lo sabe, está consciente de que deben existir límites, pero esto no excusa el secretismo y la opacidad que aún predomina en la administración pública.

Del mismo modo, un 61% opinó que sería muy útil abrir al público la información manejada por las autoridades. Desde luego que resultaría útil para toda la población en

general para fundamentar su toma de decisiones, para vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y fiscalizar al gobierno.

A escasos dos meses para que entrara en vigor la Ley Federal de Transparencia a la Información Pública Gubernamental, las diversas entidades y dependencias estaban obligadas a comenzar a poner al alcance de los ciudadanos información sobre su operación, sus programas, los avances de los mismos, así como el destino de los recursos, entre otros aspectos, además de que tenían hasta el 12 de junio de 2003 para dar a conocer su reglamento interno para la aplicación de la ley.

El 29 de abril de 2003 la Cámara de Diputados aprobó su reglamento de transparencia y acceso a la información, la cual obliga a hacer públicos los recursos gastados por cada uno de los legisladores, así como los viajes que hagan al interior del país o al extranjero. Conforme a lo dispuesto por su reglamento, la Cámara Baja estará obligada a publicar:

- La Gaceta Parlamentaria
- El Diario de los Debates
- La bitácora de asistencia a las sesiones del pleno por parte de los diputados y el sentido de su voto
- Los dictámenes a iniciativas o puntos de acuerdo que presenten las comisiones
- Resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio
- Los viajes oficiales que realicen los diputados y los informes correspondientes

Además los grupos parlamentarios y los diputados independientes estarán obligados a entregar informes dos veces al año.

- El primero sobre la asignación, custodia y condición de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea el Congreso.

- El segundo sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara de Diputados.

Quienes se encargaron de aprobar la ley que habrá de contribuir a la apertura informativa y la transparencia de la administración pública se habían tardado en implementar las medidas necesarias para comenzar a abrirse a la ciudadanía para que ésta conociera la manera de proceder de quienes toman las decisiones que dirigen el rumbo del país.

El 16 de mayo de 2003 el entonces presidente de la mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Armando Salinas Torres, difundió a través de Internet la documentación referente a las faltas de los legisladores correspondiente al último periodo de sesiones. En dicho informe se destacó que en la Cámara Baja hay un 96% en promedio de asistencia y que se habían registrado 250 faltas injustificadas.

Aunque se difundió esa lista de los diputados faltistas, no se mencionaba los nombres de los legisladores, para lo que Armando Salinas argumentó que “no estaba en condiciones de señalar a los responsables de las 250 inasistencias.” El funcionario declaró: “Nosotros nos regimos por lo que diga la Constitución, la Ley Orgánica y el acuerdo legislativo sobre la materia. Por supuesto que necesitamos revisar las normas, quizá haya lagunas. Pero quien tendrá que valorar al diputado que vino siempre, que votó, al que siempre justificó los retardos y las inasistencias será la sociedad. “²¹

Pero, ¿cómo se podrá evaluar a los legisladores si dispone de información parcial? Cuando un ciudadano vota para elegir a sus representantes en el Congreso, elige a una persona con rostro y con nombre, entonces no se entiende por qué la negativa a dar los nombres de aquellos que no cumplen con su labor y a quienes los ciudadanos pagan mensualmente la nada despreciable cantidad de 63 mil 56 pesos como salario base. Si a partir de ahora los funcionarios gubernamentales se someterán al escrutinio público, deberán de proporcionar los elementos indispensables para eso.

²¹ Lizárraga, Daniel. “Publican en la red faltas de diputados”, en Reforma, 17-05-03. p. 12A

Una encuesta aplicada a los legisladores publicada por el periódico *Reforma* señalaba que los integrantes de la LVIII Legislatura considera la aprobación de la Ley de Acceso a la Información como su principal logro. No obstante, se muestran renuentes a autoaplicarse las disposiciones contempladas en ella, se trata de una paradoja que habla muy mal del compromiso y la disposición del Poder Legislativo para integrarse a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Sólo unos días antes de la entrada en vigor de la LFTAIPG el Instituto Federal Electoral dio a conocer su reglamento en materia de transparencia y acceso a la información. Conforme a lo dispuesto en la ley, cierta información se daría a conocer sin la necesidad de solicitarla, pues así lo establece el Artículo 7, aspectos como estructura orgánica, directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, programa anual de actividades de la comisiones de consejeros, las actas, los acuerdos, resoluciones del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva, el presupuesto, contrataciones, bienes adquiridos y proveedores.

Sin embargo, en el Artículo 6 del reglamento se estipula la información que habrá de clasificarse como “temporalmente reservada” en tanto no concluyan los procesos involucrados:

1. Procedimientos de quejas sobre el origen y aplicación de los recursos del financiamiento.
2. Informes de los partidos y agrupaciones políticas, “así como la documentación que sirva de insumo para la elaboración de dictámenes de la Comisión de Fiscalización.
3. Los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
4. Los procedimientos de revisión de los requisitos para el registro de nuevos partidos y agrupaciones, de candidatos a cargos de elección popular, así como de otorgamiento de financiamiento por actividades específicas, y
5. Los datos o puntos de las minutas o actas de las comisiones que estén en los supuestos anteriores.

La clasificación de información hecha por el IFE generó muchas críticas, incluso al interior del máximo órgano electoral, por una parte se festejaba por la información que con la nueva ley estaría al alcance los ciudadanos, aunque por otra se reprochaba la serie de candados puestos a la información pública.

Son los ciudadanos quienes sostienen la estructura partidaria del país, pero no tienen derecho a conocer el proceso las quejas por malos manejos en los recursos asignados o de anomalías en el financiamiento, tampoco los procedimientos para la conformación de nuevos partidos, simplemente se le hará saber al ciudadano que con sus impuestos de mantendrá a un nuevo partido, esto es algo simplemente inaceptable y peligroso, pues se mantiene abierta la posibilidad de los partidos cometan irregularidades amparados por la misma ley, mientras el ciudadano es el último en enterarse.

La institución a la que hace algunos años se le dio un voto de confianza para garantizar elecciones limpias en el país y con el tiempo fue ganando credibilidad y confianza, ahora se rodeaba con una cortina de hierro, poniendo en entredicho la supuesta apertura y rendición de cuentas.

Pero si en el IFE, que es un órgano autónomo se da ese tipo de resistencias a la apertura informativa, en muchas otras dependencias de la administración pública federal abundaron las evasivas de los funcionarios para comenzar a transparentar su operación.

A principios de junio de 2003 se terminaba una consulta pública sobre el anteproyecto del Reglamento de la LFTAIPG para que en particular las dependencias y entidades obligadas a la apertura hicieran algunas observaciones para analizarlas y si se requiriera, hacer los ajustes necesarios.

El periódico *El Universal* publicó información donde se daba cuenta de la “preocupación” de los funcionarios por la facultad concedida al IFAI para conocer sin

restricciones toda la información que posea una dependida gubernamental, sin importar si está clasificada como reservada o confidencial.²²

Así lo demuestra el caso del titular de la Unidad de Enlace del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Roberto Barrera Rivera, quien cuestionó: “¿Cuál sería la necesidad por la que el IFAIP tendría acceso a la información confidencial o reservada? ¿Qué funcionarios del IFAIP tendrían acceso a esta información?”²³

No es una coincidencia que un organismo como el IPAB, antes FOBAPROA, muestre tal resistencia ante la posibilidad de que un organismo autónomo conozca toda su información, sobre todo cuando a los mexicanos no se les ha ofrecido una explicación aceptable sobre el caso.

Entre las dependencias que hicieron observaciones al reglamento se encuentran las siguientes:

- Instituto de Protección al Ahorro Bancario, IPAB. Criticó la Facultad del IFAI para conocer todo tipo de documentos.
- Bancomext: Argumentaron que de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito la información resguardada por el secreto bancario únicamente reconoce a la autoridad judicial o a las autoridades hacendarias, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP: considera que el IFAI no debería conocer toda la información.
- Secretaría de Marina: Arguye que el IFAI debería tener acceso a la información clasificada cuando exista una orden judicial que lo justifique.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones: Sugirió excluir la información que por su naturaleza requiera de una autorización judicial, particular o especial.

²² Torres, Alejandro. “Reticencia de funcionarios para “liberar” información”, en El Universal, 03-06-03. p.

16

²³ Ídem

- Procuraduría General de la República: expresó su preocupación por la obligación de canalizar mayores recursos humanos, administrativos y materiales para atender las obligaciones de acceso a la información.
- Secretaría de la Defensa Nacional: Propone que los funcionarios del IFAI sean los responsables de la información que difunden, especialmente aquella que es considerada como confidencial.

La “preocupación” de los funcionarios por el acceso que tendrá el IFAI a toda la información pone de manifiesto lo incómoda que resulta para las autoridades la LFTAIPG, pues ahora serán examinados como nunca lo habían sido, es una modalidad que contrasta con los esquemas secretos en que se venían desempeñando.

Conforme se iba acercando la fecha para la entrada en vigor de la LFTAIPG, los sujetos obligados conforme al Artículo 61, que son: Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la Suprema Corte de justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Órganos Constitucionales Autónomos, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Universidades y organismos de educación superior con autonomía legal y Tribunales administrativos federales, estaban obligados a definir las estructuras encargadas para implementar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En un trabajo de análisis de los investigadores expertos en materia de derecho a la información: Issa Luna Pla, Salvador Nava Gomar y Ernesto Villanueva, el cual fue publicado en *El Universal*²⁴, se mostró el grado de autonomía, imparcialidad e independencia de las instancias internas encargadas de aplicar la LFTAIPG y los resultados no fueron muy alentadores.

²⁴ Luna Pla, Issa, *et.al.* “Información Pública”, en *El Universal*, 09-06-03. p. 18.

Mientras que en el caso de la Administración Pública Federal el órgano de aplicación de la LFTAIPG es autónomo, no tiene ninguna relación de subordinación la mismo sujeto obligado, en el caso del órgano responsable de aplicar la ley en los 6 sujetos obligados tomados como muestra por los investigadores, la SCJN, Banxico, CNDH, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y la propia UNAM, sí mantienen una relación de subordinación respecto al sujeto obligado.

Esto quiere decir que para resolver las controversias surgidas por la solicitud de información la dependencia será juez y parte, por lo que las decisiones pueden estar sometidas a criterios de discrecionalidad.

El diputado perredista Luis Miguel Barbosa Huerta, quien en 2001 había presentado una propuesta de ley de acceso a la información, hizo algunos señalamientos respecto a las restricciones contenidas en los reglamentos de las dependencias, aseveró que “a través de los reglamentos o acuerdos para dar cumplimiento al Artículo 61 de la Ley de Acceso a la Información se está legitimando, y digo legitimando porque se está estableciendo un respaldo por lo menos reglamentario que tiene que ver con cerrar la entrega de información, estableciendo criterios de información reservada, que son muy amplios, muy discrecionales.”²⁵

Del mismo modo sentenció que se tratará de una ley incómoda para el gobierno, el cual está acostumbrado a trabajar en el secretismo y sin el escrutinio público.

A dos días de la aplicación de la ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Secretaría de la Función Pública habilitaron la página de Internet del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), la cual permitirá a las dependencias gubernamentales, en particular a las Unidades de Enlace, registrar las peticiones de los ciudadanos.

Del mismo modo se dio a conocer que cada dependencia gubernamental deberá tener en su respectiva página de Internet un vínculo identificable al sitio del SISI.

²⁵ Teherán, Jorge. “PRD: busca el gobierno incumplir la apertura”, en El Universal, 09-10-03. p. 19.

De acuerdo con los lineamientos del IFAI, el SISI es el sistema autorizado que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten solicitudes de acceso a través de medios electrónicos. Asimismo es el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias en otros como correo, mensajería o físicamente. La operación del SISI se hará por dos módulos: manual o electrónico. En todos los casos el SISI proporcionará un número de folio para cada solicitud para darle seguimiento al proceso de acceso de información.

Por el antecedente y la percepción general que se tiene del gobierno, el Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero, reconoció que en el arranque de la ley “habrá en determinados momentos una natural confusión, será natural que haya una buena dosis de confusión y escepticismo por la historia de decepciones de nuestro pueblo.”²⁶

Al mismo tiempo, el funcionario indicó que la ley incidirá en la relación del ciudadano con su gobierno en materia de información, pues “coloca al gobierno en una posición más clara de rendición de cuentas hacia el ciudadano.”²⁷

Por su parte, la presidenta del IFAI, María Marván Laborde señaló que la ley es un “vehículo para hacer uso de un viejo derecho”. Respecto a los acotamientos a la ley por medio de los reglamentos de las diferentes entidades y dependencias, la funcionaria explico que “viniendo de una tradición de no transparencia, habrá la tentación de reserva mucho”, aunque apuntó que “para poder reservar se tendrá que hacer por excepción y con fundamento legal, fundando y motivando el daño que pudiera generar su divulgación.”²⁸

Marván Laborde reconoció que al principio habrá duda y confusión en la aplicación de la ley, pero confió en que sobre el ejercicio de ese derecho se irán aclarando las cosas. Además puntualizó que no se parte de la creencia de que las cosas cambiarán de una vez y para siempre con la entrada de la ley, de manera contraria advirtió que se enfrenta al

²⁶ Torres, Alejandro, “Prevén escepticismo en la apertura informativa”, en El Universal, 12-06-03. p.14

²⁷ Ídem.

²⁸ Vicenteño, David. “Cambia hoy relación Gobierno-sociedad”, en Reforma, 12-06-03. P. 10.

siguiente axioma: “Ahí donde no hay escrutinio público y transparencia, hay un caldo de cultivo para la corrupción y el abuso del poder.”²⁹

Sin duda alguna la aplicación de la LFTAIPG se dará de manera gradual, pero tanto gobierno como sociedad deberán aprender a vivir con ella, a usarla debidamente y potenciar sus beneficios.

El mismo día que entró en vigor la LFTIPG se dio a conocer el reglamento del IFAI, donde entre otras cosas se puntualizaba que a través de Internet las entidades y dependencias del gobierno federal estarán obligadas a publicar los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o cualquier otro actos administrativo de carácter general 20 días antes de que se publiquen o sometan a la firma del Ejecutivo Federal. Al igual que los anteproyectos, se publicarán normas oficiales mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas y manuales, “sin exclusión de materia alguna”.

Se podrá excluir de la obligación anterior a las entidades que demuestren “que la publicación previa puede comprometer los objetivos que se pretenden lograr con la disposición de que se trate...”

Del mismo modo trascendió que el Archivo General de la Nación en colaboración con el IFAI, expedirá los criterios para la organización, conservación y funcionamiento de los archivos de las entidades y dependencias que también deberán publicarse en Internet. También se prevé que “todo documento en posesión de estas entidades o dependencias formará parte de un sistema de archivos.

En relación con la información reservada se destacó que esa documentación deberá llevar una leyenda que indique su carácter, la fecha de clasificación, su fundamento legal, el periodo de reserva y la rúbrica del titular de la unidad administrativa.

En ese tenor, la PGR decidió clasificar como información reservada todo lo relativo a informes sobre arsenal, información relacionada con la flota aérea, el trabajo operativo y

²⁹ “Gastos personales de Fox deben publicarse”, en El Independiente 13-06-03. p.6.

movilidad de los agentes federales, expedientes de los servidores públicos de la dependencia, opiniones jurídicas que emita la PGR en un proceso y expedientes de denuncias presentadas contra la Federación. Incluso se reservó la información relativa a los viáticos del personal, así como los gastos de alimentación y parque vehicular, lo anterior se dispuso argumentando que la revelación de esos datos “puede poner en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona”.³⁰

El secretario técnico del Comité de Información de la PGR, Enrique Ramírez Gómez, informó que para hacer la clasificación se hizo un estudio para determinar qué información puede ser consultada sin afectar las funciones de la dependencia.³¹

La excusa anterior no posee fundamento alguno, pues la vida de ninguna persona estaría en riesgo por publicarse cuánto gasta la dependencia por concepto de alimentos al mes. Precisamente esa es una de las desventajas de la ley, que permite a cada dependencia clasificar su información, proceso que puede darse incluso de manera arbitraria y discrecional, lo cual implica un retroceso dando lugar a una transparencia simulada.

No obstante de las acotaciones en varias dependencias, el día que la ley entró en vigor, Presidente de la República se mostraba optimista y garantizaba una apertura total, además aseveró: “la transparencia no nos asusta” y destacó de “el gobierno estará sometido a la transparencia que obliga la ley, pero también los gobiernos del futuro quedarán sometidos”.³²

En contraste, el mismo 12 de junio de 2002, el periódico *El Independiente* publicó una interesante nota dando cuenta del manejo secreto de 202 partidas,³³ las cuales incluyen gastos personales como vestuario y viajes de altos funcionarios, entre ellos el Presidente Vicente Fox y su esposa Marta Sahagún.

El periodista destaca que entre enero y marzo de 2003 en esas partidas se gastaron 205 mil millones de pesos, incrementando el gasto programable en un 8.9% respecto al

³⁰ Otero, Silvia. “Clasifica la PGR los viáticos del personal”, en *El Universal*, 11-06-03. p. 2...

³¹ *Ídem*.

³² Arvizu, Juan. “Fox garantiza apertura total”, en *El Universal*, 13-06-03. p. 18.

³³ Becerril, Andrés. “Los 202 gastos secretos del gobierno”, en *El Independiente*, 12-06-03. pp.4 y 5.

mismo periodo del año anterior. Tales partidas se encuentran contenidas en 26 conceptos de los cuales no hay informe de la Secretaría de Hacienda donde se detalle o desglose cada compra, tratándose de un informe que dice poco o nada a los contribuyentes, quienes por cierto, solventan esos gastos.

Entre las partidas se encuentra el material de limpieza, alimento para animales, vestuario, uniformes y blancos, artículos deportivos, honorarios, asignaciones de mando, asignaciones de vuelo, pagos de defunción. Otros gastos de comunicación social, congresos y convenciones, alimentación a funcionarios, gastos inherentes a la investidura presidencial, entre otras cosas.

En entrevista con Alberto Begné³⁴, secretario ejecutivo del IFAI, declaró respecto a los 202 gastos secretos del gobierno federal (donde se incluyen partidas para los gastos personales del Presidente de la República y su esposa), que cualquier dependencia o entidad con intención de clasificar como reservada esa información debe demostrar que la publicación de dichos datos pondría en riesgo la seguridad nacional, la salud pública o la economía del país.

Begné explico que “no es nada más que invoquen la seguridad nacional o la seguridad pública, la economía del país en términos abstractos”³⁵, pues deben fundamentar que la divulgación de esa información sería perjudicial en los aspectos a los cuales aluden.

El mismo 12 de junio se publicaron algunos rubros del gobierno pagados con los impuestos de los contribuyentes³⁶, datos a los cuales no se tenía acceso. Por ejemplo, trascendió que el salario anual de 159 funcionarios de la secretaría particular de la Presidencia asciende a 99.6 millones de pesos y que en la nómina de Los Pinos se encuentra personal de la fundación “Vamos México”, dirigida por Marta Sahagún, a quienes se les paga 4.5 millones de pesos anuales. También se dieron a conocer otros rubros que absorben importantes sumas de dinero, tales como renta de oficinas, pago por

³⁴ “Gastos personales de Fox deben publicarse”, Op. Cit.

³⁵ Ídem.

³⁶ Hernández, Anabel. “La Particular de Los Pinos, cara y numerosa”, en El Universal, 13-06-03. p. 18.

cajones de estacionamiento de la SECODAM, remodelación de tribunales de la SCJ, membresías en deportivos para funcionarios del Banco de México, ente otros.

Al publicarse la lista de salarios de Los Pinos, los mexicanos se enteraron que el Presidente Vicente Fox percibe mensualmente 158 mil pesos, poco menos que un secretario de gobierno, por ejemplo, Eduardo Sojo, jefe de la oficina de Políticas Públicas y Crecimiento con Calidad, quien gana 168 mil 214 pesos.

La información se divulgaba, se daba un importante paso, sin embargo, no basta con conocer los estratosféricos sueldos de los funcionarios, los pagos a clubes deportivos para funcionarios de alto nivel o que personal de Vamos México está en la nómina de Los Pinos. El segundo paso es hacer un análisis de la información para ver si es válido o no hacer gastos tan onerosos en un país con índices de pobreza como los que tenemos en el país. De ahí la importancia de la participación y el escrutinio ciudadano para ir acotando esos excesos, aunque para ello serán esenciales los mecanismos de fiscalización y la aplicación de sanciones para ir desincentivando esas prácticas.

Como parte del ejercicio de vigilancia a la aplicación de la ley, el periódico *Reforma*³⁷ realizó un examen a los 37 sitios de Internet de las principales dependencias federales, para ver si éstas habían cumplido con la publicación de los 16 capítulos de información a la que estaban obligadas las dependencias conforme al Artículo 7 de la LFTAIPG.

De acuerdo con el informe del diario, hubo 14 dependencias que cumplieron con las disposiciones al 100%, entre las cuales destacan la SHCP, SFP, CNBV, CONACYT, IPAB, CONACULTA, ISSSTE, pues incluyeron los 16 capítulos que señala la ley. La información aparece visible y ordenada en el sitio de Internet, presenta los sueldos claramente, así como información estadística actualizada.

Sin embargo, otras dependencias tuvieron algunas fallas al no presentar la información completa, ordenada e inteligible. Cabe destacar el caso de la Presidencia, que obtuvo 92 puntos, la SEGOB y SRE, calificadas con 87 puntos; PGR, 86; la SEP, 81. Las

³⁷ “Cumplen dependencias en la red”, en *Reforma*, 13-06-03. p. 4

dos dependencias con menos calificación fueron la SEDENA y la SAGARPA con 69 y 67 puntos respectivamente.

Se documentaron algunos casos de opacidad ejemplares, sobre todo en el rubro de las remuneraciones, donde los datos eran verdaderamente ininteligibles.

La UNAM tenía como plazo el día 13 de junio de 2003 para presentar su información, conforme a un acuerdo interno de transparencia firmado el 17 de marzo de ese año y al término del mismo, se anunció que cumplió con los 16 capítulos establecidos por la ley.

A 8 horas de haberse puesto en operación el Sistema de Solicitudes de Información, se publicó que la página electrónica del sistema tuvo 2466 consultas, se hicieron 995 solicitudes de información por el módulo electrónico y 23 por el módulo manual, de las cuales 28 fueron respondidas.³⁸

La LFTAIPG se había puesto en marcha, con sus deficiencias y con resistencias en muchas áreas del gobierno, ahora la ciudadanía tiene la posibilidad de hacer un contrapeso importante al gobierno para ir reduciendo los excesos en el gobierno y en el ejercicio del poder.

Conforme transcurrían los días, diversas dependencias iban difundiendo la información requerida por la ley, así como los mecanismos para cumplir con lo dispuesto en el Artículo 10 transitorio, el cual señala que los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos.

Debido a la efervescencia por la cercana jornada electoral el 6 de julio de 2003, la cobertura dada a la aplicación de la ley disminuyó un tanto, aunque la asociación “Libertad de Información-México”, Asociación Civil (LIMAC) dio a conocer que la PGR es la peor dependencia en atender a solicitantes de información al someterlos a interrogatorios. En sentido opuesto, dependencias como la Secretaría de Economía, la Cámara de

³⁸ Vicenteño, David. “Prevén que aumente vigilancia ciudadana”, en Reforma, 13-06-03. p.3.

Senadores, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Federal de Electricidad tenían un mejor desempeño al aplicar la LFTAIPG.³⁹

A tres meses de la entrada en vigor de la ley, LIMAC realizó un monitoreo de las páginas electrónicas del gobierno federal entre el 14 de agosto y el 1 de septiembre de 2003 y abarcó a 145 de un total de 234 dependencias y entidades de la administración pública federal. Se encontró que la LFTAIPG se está aplicando de manera “gradual y satisfactoria” sin alcanzar niveles de excelencia; pero indicó que aún persiste incumplimiento a las estipulaciones de la ley, por ejemplo, un 47% de las dependencias revisadas no informa sobre el presupuesto público asignado.

Aunque un 90% de las dependencias tienen fácil acceso al apartado sobre "Transparencia gubernamental", un 74% de ellas no informa sobre la última fecha de actualización de los contenidos de sus páginas con relación a sus obligaciones de transparencia.

LIMAC informó que 18% de las dependencias no reportan los resultados de las auditorías practicadas y 6% adicional lo hace de manera incompleta. Además halló que de las 145 dependencias monitoreadas, sólo la mitad está obligada a informar sobre concesiones, permisos o autorizaciones que otorgan, pero se encontró que un 22% de ellas no presentan esa información y el 3% lo hace de manera parcial, aunque se trata de una obligación de transparencia establecida en la LFTAIPG.

El presidente de LIMAC, Ernesto Villanueva, señaló que no se podía afirmar la existencia de “una total resistencia por parte del Gobierno para transparentar sus archivos en sus páginas Web, pero tampoco se puede asegurar que haya una amplia apertura de las dependencias”.⁴⁰

³⁹ Arvizu Arrijoa, Juan. “PGR, la pero en atender a solicitantes de información”, en El Universal, 02-07-03. p. 26.

⁴⁰ “Evalúan aplicación de la ley de transparencia y acceso a datos en dependencias del Gobierno federal”, en Reforma, 25-09-03.

De esa manera se comenzó a aplicar la LFTAIPG, tuvo un arranque disparejo, se presentaron ciertas inconsistencias y renuencias, pero la ley es muy nueva y tiene un camino por delante, pero dependerá tanto de los ciudadanos como del Estado y los medios de información que esta ley cumpla con sus propósitos y eso se refleje en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Anteriormente se hizo mención al caso de los Estados Unidos de Norteamérica como una nación en la que desde el año de 1966 consagró en su Constitución Federal el derecho a la información específicamente en la Primera Enmienda donde se garantiza el derecho del ciudadano a la libre expresión. De hecho en la Carga Magna estadounidense el derecho del ciudadano a saber sobre la gestión pública se considera parte fundamental de los derechos del individuo a vivir en libertad y democracia y garantiza el derecho del pueblo a elegir a sus propios gobernantes. La *Freedom Of Information Act* (FOIA por sus siglas en inglés) es el instrumento jurídico que obliga a las dependencias de gobierno a informar a los ciudadanos sobre su operación y posibilita a las personas para someter a dichas dependencias a un constante escrutinio.

La experiencia del vecino país del norte puede ser un punto de referencia muy valioso para México, pues aunque ya se dispone de la LFTAIPG para hacer válida la prerrogativa de conocer cómo operan las dependencias públicas gubernamentales, aún queda mucho camino por recorrer para que en nuestro país se pueda hablar del libre ejercicio del derecho a la información.

El doctor Ernesto Villanueva hace una interesante anotación sobre la FOIA en el ámbito federal, pues aunque reconoce la importancia de sus alcances, considera que se queda “corta” con respecto a los esfuerzos de las legislaciones estatales por transparentar la gestión pública, lo cual es bastante positivo, pues son precisamente las autoridades locales quienes disponen de mayor información relacionada con los habitantes, de las cuestiones que les atañen directamente y pudieran ser de su interés.

Conforme a lo anterior, Villanueva establece una diferencia entre el tipo de usuarios según la ley de la que se trate, federal o estatal. A nivel federal, quienes más

recurren a la FOIA son los hombres de negocios, los despachos de abogados y las organizaciones en general y, en mucho menor medida, periodistas y ciudadanos comunes. Por el contrario, en los estados, las leyes de acceso a la información suelen ser utilizadas principalmente por periodistas y ciudadanos comunes.⁴¹

Aunque tanto la ley federal como las estatales parten de los principios de apertura y rendición de cuentas, hay ciertas diferencias de las que da cuenta Villanueva: La ley federal compete únicamente al Poder Ejecutivo, mientras la mayor parte de las leyes estatales comprende los tres poderes constitucionales, así como las empresas privadas que reciben recursos públicos o realizan funciones de Estado. Algo similar ocurre con la legislación mexicana, pues en la mayor parte de su contenido se alude de igual forma al Poder Ejecutivo y a los otros dos poderes se les otorga facultades para crear sus reglamentos internos que garanticen el acceso del ciudadano a la información.

Por otra parte, la FOIA no establece sanciones civiles o penales contra los funcionarios responsables de no otorgar al ciudadano la información que tiene derecho a conocer; por el contrario, la mayoría de las leyes estatales establecen sanciones civiles o penales, con algunos matices. Villanueva cita como ejemplos lo que ocurre en el estado de Iowa, donde la sanción debe aplicarse contra la dependencia específica que ha negado la entrega de información pública. En tanto, en Texas, el peticionario tiene el derecho de demandar personalmente al Procurador General del Estado, quien es el responsable del acceso a la información. En otros casos, el ciudadano puede elegir si demanda al funcionario directamente responsable o al procurador estatal.⁴²

En el caso de México el rubro de las sanciones en la LFTAIPG es bastante escueto, se hace referencia a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde únicamente se consideran sanciones administrativas. En la LFTAIPG de nuestro país no se dispone de sanciones civiles o penales específicas para los funcionarios que nieguen arbitrariamente u obstaculicen el acceso ciudadano a la información pública,

⁴¹ Villanueva Villanueva, Ernesto, “El derecho de acceso a la información en Estados Unidos” en Proceso, 09-07-2001.

⁴² Villanueva, Ernesto, “El derecho de acceso a la información en Estados Unidos”, Op. Cit.

tal y como ocurre en muchos estados de nuestro vecino del norte, lo cual resulta un tanto perjudicial para la creación de una cultura de transparencia, pues al carecer de mecanismos que desincentiven la opacidad, esta práctica continuará encontrando terreno fértil para propagarse.

Lo expuesto arriba es una clara muestra de que aunque en nuestro país ya existe una ley que garantiza el acceso ciudadano a la información pública gubernamental, aquella puede perfeccionarse y complementarse con los esfuerzos en las legislaciones locales en estados y municipios de la República por hacer asequible la información que interese a los ciudadanos, simplificar los trámites para obtenerla, obligar a los funcionarios públicos a rendir cuentas, definir sanciones ejemplares a quienes incumplan con la ley, establecer mecanismos para capacitar a los funcionarios que atiendan las peticiones de información, así como medios para educar a las personas, hacer de su conocimiento el derecho que tienen para conocer sobre la gestión pública, contribuyendo así al fomento de una cultura de transparencia.

Debido a que en México hace muy poco tiempo se cuenta con una ley federal que garantice el acceso de los ciudadanos a la información pública, hay mucho por hacer, por ejemplo, en Estados Unidos es común que las dependencias gubernamentales tengan una oficina para las relaciones con la prensa cuya principal tarea es preparar, archivar y distribuir toda información relacionada con el quehacer diario y oficial de esa dependencia. Esto habla de una labor cotidiana para transparentar el ejercicio de las dependencias gubernamentales.

Issa Luna Pla⁴³, experta en temas de comunicación, señala algunas de las bondades de que a través de los años a traído la FOIA en Estados Unidos, entre ellas:

1. Hacer accesible información específica del gobierno para la inspección pública, su reproducción y copiado.
2. Dar a conocer el funcionamiento de las entidades gubernamentales.

⁴³ Luna Pla, Issa, “La importancia de la tecnología en el proceso democrático. Internet y Acceso a la Información”, en <http://www.fidac.org.mx/articulos/Internetyaccesoalainformaci%F3n.html>

3. La FOIA a llevado a revelar fraudes, pérdidas, abusos y operaciones incorrectas del gobierno.
4. La FOIA ha permitido identificar los productos inseguros, medicinas perjudiciales y otras amenazas serias a la salud.

En el caso de los congresistas, ellos tienen ayudantes cuya misión es responder a todos los pedidos de información relacionada con la dependencia a su cargo y su actividad oficial.⁴⁴

Todo lo que es asunto de *récord público* en Estados Unidos se encuentra disponible al público y a la prensa y gran parte de ese récord se puede consultar en Internet: formularios, puestos a elección, candidatos registrados para una contienda electoral, fondos de campaña de los candidatos y la procedencia de dichos fondos, entre otra información

Por la experiencia de Estados Unidos en materia de apertura y acceso a la información pública, sin duda alguna los procesos para agilizar la publicidad de la misma se han ido afinando en el transcurrir del tiempo, así, el registro de las deliberaciones en el Congreso de ese país se puede obtener minutos después de ocurridas. El Congreso mismo publica al día siguiente todo lo considerado, expresado y decidido durante su actividad oficial del día anterior en un documento, o libro, conocido como *The Congressional Record*. Dicho registro se puede encontrar también en un sitio en Internet conocido como Thomas (en honor a Thomas Jefferson).⁴⁵

Todos los cuerpos legislativos de Estados Unidos mantienen récords de sus deliberaciones y el público, al igual que la prensa, tienen acceso a ellos en los plazos en que cada entidad legislativa puede producirlos. Aunque la misma LFTAIPG de México, así como los reglamentos de los distintos sujetos obligados tienen previsto hacer pública la

⁴⁴ Citado por J. Gerardo López, director editorial de *La Opinión de Los Angeles*, en el marco del XVIII Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Editores, celebrado en Mazatlán, Sinaloa, el 19 de octubre de 2002, en http://www.amed.com.mx/boletines_Glopez1910022.php

⁴⁵ López, Gerardo J. *Op. Cit.*

información generada a su interior, habrá de estar atentos a la eficacia de esos mecanismos para otorgar de manera puntual y oportuna esa información a los ciudadanos.

Expertos en materia de derecho a la información en nuestro país, han criticado la particular secrecía del poder Judicial, el cual contempla un amplio catálogo de información que ha clasificado como reservada. En el caso estadounidense resulta relativamente fácil y rápido obtener acceso a información o a copiar demandas presentadas en los tribunales, no obstante, otra información relacionada con el proceso judicial en sí es en ocasiones difícil obtener antes de su presentación en corte abierta.

Las deliberaciones y la presentación de las evidencias en la corte son ingresadas en el récord público y el acceso a éste se da en los plazos que establece el tribunal. En la mayoría de las instancias, no es en el mismo día del proceso. Incluso hay sitios en Internet de los diferentes tribunales en los que se ofrecen los fallos judiciales en tiempos relativamente cortos después de haberse anunciado los veredictos.

La LFTAIPG estipula en su Artículo 8 que: “El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria...” Lo anterior establece que no se podrá conocer la información generada durante los procesos en la impartición de justicia, es decir, la presentación de pruebas, por ejemplo, no podrá ser de dominio público sino hasta que se haya dictado sentencia.

Reiteramos que a pesar de las limitaciones que pudiera tener la LFTAIPG, es perfectible, y para que el acceso a la información en nuestro país sea genuino mucho dependerá de la labor desempeñada por los Congresos locales en los estados de la República al momento de elaborar sus leyes locales de acceso a la información pública, donde incluso se rebase lo estipulado en la ley federal a fin de contar con un instrumento que le permita al ciudadano conocer la información que le interesa y le afecta de manera directa.

Como se mencionó, la ley de libertad de información (FOIA) de Estados Unidos se promulgó en 1966 con adiciones en 1974 y 1986. Sin embargo. ante el arribo de las

telecomunicaciones y la Internet, en 1996 se implementa la Electronic Freedom of Information Act (E-FOIA), la cual entró en efecto a los 180 días de su promulgación.

La E-FOIA obliga a las entidades federales a realizar los mayores esfuerzos para poner en línea y mantener la información que atañe a sus funciones; proveer de sistemas de búsqueda fácil y efectiva para dichos documentos; ofrecer un catálogo o índice de la información que cada oficina almacena y genera; regular internamente la sistematización de la información y su conversión electrónica en el caso de que se encuentre en papel; establecer mecanismos para atender las peticiones de los ciudadanos y responder con rapidez, o en su defecto transferir la petición a la oficina de gobierno más conveniente; emitir boletines virtuales para mantener informados a los ciudadanos, entre otros aspectos.

En su Artículo décimo transitorio la LFTAIPG establece que los sujetos obligados tienen como plazo el 1 de enero de 2005 para completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, pero no se hace una mención específica en lo que refiere al uso de los medios electrónicos. Aunque en el caso mexicano se deben guardar las debidas proporciones con respecto a los Estados Unidos, ya que nos rebasan por varias décadas de experiencia en cuanto a apertura informativa, si es importante que se parta de los estándares internacionales para la implementación de la LFTAIPG.

Por lo tanto, el uso de una herramienta tan básica en nuestros días como lo es la “supercarretera de la información”, debería ser un punto de partida clave. Las oficinas de gobierno deberían echar mano de Internet y las nuevas tecnologías para sistematizar la información y hacer asequible a la ciudadanía.

Al respecto Issa Luna Pla⁴⁶ enuncia algunos de los beneficios del uso del Internet y la tecnología en materia de acceso a la información, entre los cuales se encuentran las siguientes.

⁴⁶ Luna Pla, Issa, Op. Cit.

1. Fortalece la democracia asegurando el acceso a la información en las oficinas de gobierno.
2. Mejora el servicio de acceso a la información.
3. Asegura el cumplimiento de la ley en las oficinas dentro de límites de tiempo establecidos.
4. Maximiza la utilización de los archivos de las oficinas, así como la información recolectada, en mantenimiento, en uso, en retención y difundida por el gobierno federal.
5. Ahorra costos en papeleo y reproducción de documentos.

El adecuado empleo de las nuevas tecnologías al servicio del acceso a la información en nuestro país podría ser un factor importante para que los ciudadanos puedan disponer de manera ágil, oportuna y permanente aquella información que les interese sobre la gestión pública.

Anteriormente se dio cuenta en este trabajo del regular arranque que había tenido la ley, decimos regular porque no todas las secretarías de gobierno cumplieron con la publicación de la información básica que debían difundir en sus páginas de Internet. Los tropiezos en la implementación de la ley continuarán, es deseable que con el paso del tiempo disminuyan y tanto el gobierno, la ciudadanía y los medios de comunicación se aprendamos a vivir con ella, obteniendo el mayor beneficio posible, que se traduzca en la creación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas y que fomente la participación ciudadana, ingredientes que pudieran facilitar el proceso democrático en el país.

CONCLUSIONES

Hoy en México contamos con una Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, parecería que sólo se ha descubierto la punta de un enorme iceberg, lo cual representa una importante serie de retos y tareas compartidas para el Estado, la sociedad civil y los medios de información.

Después de poco más de setenta años de régimen priísta donde paradójicamente los asuntos públicos se trataban en secreto, era imperante un cambio en la situación y que México tratara de ponerse a la altura de otras naciones; dichas transformaciones las exigió el entorno mundial con fenómenos como la globalización y la consecuente apertura comercial, la actividad de organizaciones civiles de talla internacional promoviendo diversas causas: el respeto por los derechos humanos, la búsqueda de tratados comerciales más justos, apoyo a enfermos de SIDA, a países pobres o devastados por fenómenos naturales o por guerras, por mencionar algunos.

El contexto nacional influyó de manera determinante para que pudiera cristalizarse un proyecto y los mexicanos contaran con una ley de apertura informativa: la paulatina deslegitimación de las instituciones del Estado, las recurrentes crisis financieras y sus consecuencias, y de manera significativa, la participación de la sociedad civil organizada.

Tal y como se documentó en este trabajo, este último aspecto fue fundamental, pues esta nueva ley tiene la peculiaridad de haber surgido gracias a la socialización de temas como el derecho a la información, la apertura informativa, la rendición de cuentas del gobierno al ciudadano, entre otros.

La participación civil mostró un relevante salto cualitativo, pues de la protesta, forma en que venían operando y en muchos casos continúa esa práctica, se pasó a la propuesta. El llamado Grupo Oaxaca, integrado por académicos representantes de universidades, periodistas, expertos en materia de derecho a la información, así como

empresas editoriales de todo el país, dio un claro ejemplo de una nueva forma de actuar, propositiva, participativa y efectiva.

Gracias al trabajo del Grupo Oaxaca el tema de la importancia de contar con una ley de acceso a la información pública gubernamental fue ganando espacios en la discusión y logró posicionarse en la agenda nacional, por lo que el proceso era irreversible.

El tema tuvo grandes alcances, porque trascendió la cuestión de si se trataba de una ley que beneficiaría sólo a los medios de información. Así pues, se intentó convencer a la ciudadanía que se trataba del derecho de cada individuo para obtener toda la información generada por los tres Poderes de la Unión, así como todas aquellas entidades y dependencias que reciben recursos públicos.

También fue necesario difundir la premisa de que la información es un bien público que sirve a todos: gobierno, empresarios, estudiantes, profesores, campesinos, obreros, políticos... para poder tomar decisiones encaminadas a lograr una mayor calidad de vida en los asuntos cotidianos.

Sin duda alguna, la aportación más sobresaliente del Grupo Oaxaca fue la elaboración de un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información y su activa colaboración en el desarrollo del proyecto final, que habría de convertirse finalmente en ley.

No se puede soslayar la oportunidad histórica que implicó la transición del poder en México, pues esa coyuntura fue idónea para reiniciar la discusión y que tuviera eco en diferentes sectores de la sociedad. No obstante, eran de esperarse las reacciones de los sectores más duros, quienes se resistían a la apertura y deseaban continuara el oscurantismo que les había permitido tomar ventajas desde sus posiciones privilegiadas en las esferas del poder económico y político.

A pesar de las postergaciones, la ley se promulgó y de manera paralela se dieron muestras de resistencia en muchas dependencias y entidades para empezar a entregar la

información, lo cual sigue ocurriendo y es lógico, pues siempre existe recelo ante lo novedoso. Eso ocurría en muchas oficinas gubernamentales, pues no están acostumbradas a operar en la mira de la ciudadanía o de un órgano como el IFAI, pero se tendrá que aprender sobre la marcha, pues para fortuna de todos los mexicanos, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas ya no tienen reversa en el país, legalmente hablando, pero la cultura política del oscurantismo sigue ahí.

En la medida en que se aplique la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental se podrán ver las ventajas de la apertura informativa traerá en el proceso de consolidación democrática en el país, tal y como ha ocurrido en otros países.

Por principio de cuentas habrá un cambio significativo en la relación entre el Estado y la ciudadanía, pues ahora el primero estará obligado a rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño y la forma en que se manejan los recursos públicos, por lo que la LFTAIPG se podría convertir en un efectivo mecanismo de fiscalización. Aunque en este renglón, es precisamente la Auditoría Superior de la Federación la encargada de vigilar el correcto empleo de los recursos públicos, la LFTAIPG fungiría únicamente como una herramienta al alcance de los ciudadanos que contribuiría a la tarea de fiscalizar, pues dicha actividad no es el fin último de la ley.

Es deseable que la apertura informativa contribuya a resarcir los efectos de la desconfianza del ciudadano ante las instituciones del Estado, los gobernantes y en general con respecto a los funcionarios públicos. La desconfianza ciudadana tanto como la decepción se manifestaron nítidamente durante el proceso electoral de julio de 2003, donde se registró un abstencionismo de un 59% del padrón electoral. Tal situación es preocupante para un país como el nuestro, donde la democracia se mide elementalmente a través de la ejecución de comicios transparentes.

La adecuada aplicación de la LFTAIPG implica un acotamiento del poder público, pues al restringirse la discrecionalidad oficial y al someter al Estado en una permanente situación de escrutinio, vigilancia y evaluación, orillará a modificar los esquemas de

secretismo en que se venía operando, lo cual representaría un contrapeso al ejercicio del poder.

Como consecuencia de esas limitantes al ejercicio del poder público, se esperaría una importante disminución de la corrupción en el ámbito gubernamental, pues al transparentar la gestión pública y al hacer posible el escrutinio, se reducirán las posibilidades realizar prácticas corruptas. La afirmación anterior tiene sustento en la experiencia de otros países que cuentan con una ley de acceso a la información y presentan niveles más bajos de corrupción que aquellos países donde no disponen de ella.

Contar con la ley para fomentar la apertura informativa representa un avance significativo, pero no es la panacea para alcanzar un estado democrático. Si bien es una herramienta valiosa, hay muchos asuntos pendientes y otros más que se convierten en retos para la sociedad en su conjunto, el Estado y los medios de información.

En el caso de las dependencias y entidades del Estado, así como los gobiernos federal, estatal y municipal se requiere implementar los mecanismos idóneos para tratar la información y hacerla asequible a los ciudadanos, dejar atrás los engorrosos trámites burocráticos que obstaculicen la efectiva aplicación de la ley, para lo cual se necesita capacitar arduamente a los funcionarios públicos e ir implementando acciones encaminadas a promover valores como la honestidad, la transparencia, la eficiencia, el servicio público, entre otros, con el objeto de modificar el quehacer burocrático y alentar la profesionalización de la administración pública, lo cual sería sano para un verdadero ejercicio democrático en el país.

Como se constató en el presente trabajo con respecto a la experiencia norteamericana en materia de acceso a la información, la ley federal, FOIA, se perfecciona y complementa con las legislaciones estatales, por lo tanto, en México habremos de estar atentos a los trabajos realizados en cada uno de los estados de la República para garantizar el acceso a la información a los individuos. Si bien se deberá partir de los principios básicos

contenidos en la ley federal, se pueden mejorar algunos aspectos para agilizar el acceso ciudadano a la información pública.

Será de vital importancia la promoción de leyes estatales y municipales que partan de los estándares internacionales en la materia; incluso se podrían propiciar algunas reformas a las leyes aprobadas que no cumplan con los mínimos preceptos de transparencia, apertura y rendición de cuentas considerados en dichos estándares.

Los ciudadanos tienen en sus manos gran parte del éxito de la ley de acceso a la información. Serán ellos quienes le den sentido a la misma, en la medida que la utilicen para hacer válido su derecho a saber sobre la gestión pública. Si los ciudadanos no hacen suya esta prerrogativa y la ejercen, tal normatividad no representará nada para el devenir del país.

Para ello, será vital que se realicen grandes esfuerzos en la difusión de la existencia de la ley, su importancia y las formas para hacer valer el derecho ciudadano a saber sobre el quehacer público.

También resultará valioso el desempeño de diversas organizaciones civiles en el monitoreo de la correcta aplicación de la ley, esto con la finalidad de impulsar mecanismos de “auditoría social” y que por ende la ciudadanía se involucre más para maximizar los beneficios de la LFTAIPG.

La LFTAIPG abre para los medios de información la posibilidad de realizar un periodismo sustentado en la investigación y no sólo en lo divulgado por los boletines de prensa o en las declaraciones de los funcionarios. En materia de apertura, los medios deben compartir la responsabilidad y procurar un mejor ejercicio periodístico.

La apertura a la información pública gubernamental podría contribuir a reducir considerablemente el periodismo basado en el rumor o las filtraciones, pues ahora se tendrá

acceso a fuentes de primera mano, lo cual fomentará un incremento en la calidad del ejercicio de las libertades de expresión e información.

Si los periodistas echan mano de la ley y ejercen su derecho a conocer una información determinada, el periodismo mexicano tendría una perspectiva bastante positiva, la facilidad de acceso a la información y a sus fuentes permitiría una mayor precisión en el manejo de la misma; en casos de controversia habría la posibilidad de contar con información desde diferentes ángulos. También posibilitaría la elaboración de notas más completas, realmente informativas y relevantes para los lectores.

Del mismo modo, el periodismo podría ayudar a los lectores a entender mejor lo que ocurre a su alrededor y a formar sus propios juicios, a fin de proceder según convenga a su propio bienestar. Con esto el periodismo se convertiría en un factor educativo que mucho aportaría al proceso de transición democrática en México.

Las bondades de la ley son muchas, entre ellas, el fortalecimiento del proceso democrático en el país, al permitir una mayor participación de los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, de acuerdo con el reglamento de la LFTAIPG se darán a conocer con 20 días de antelación los decretos, leyes, reglamentos antes de ser aprobados o firmados por el Ejecutivo. Así pues, los ciudadanos tendrán la oportunidad para hacer observaciones al respecto, por tal motivo, la participación activa de la sociedad será determinante para potenciar los beneficios que tiene la ley.

No obstante los cambios mostrados en algunos sectores de la sociedad civil, en nuestro país persiste una tendencia de apatía e indiferencia hacia la política, pues prevalece la desconfianza y los prejuicios hacia quienes hacen política, sean del partido que sean. Para que el impacto de la LFTAIPG sea mayor, será indispensable modificar esa perspectiva, pues de continuar con tal actitud, que si bien está un tanto justificada por el desencanto de los ciudadanos ante la manera de proceder de la clase política, podría convertirse en un obstáculo para potenciar las ventajas de la ley.

Aunque la LFTAIPG tiene algunos vacíos, es perfectible. Sin embargo, no se puede soslayar que la transparencia a que dé lugar la aplicación de este instrumento, será mejor que el sigilo y la opacidad que han caracterizado la cultura política del país.

Entre las tareas pendientes para perfeccionar la LFTAIPG están la legislación en materia de acceso a la información en las esferas estatal y municipal. Aunque la aprobación de esta ley en el ámbito federal desencadenó que poco a poco el tema adquiriera relevancia y los congresos locales de varios estados comenzaran a hacer lo propio, en entidades como Puebla, Tlaxcala, Morelos, Sinaloa, Chiapas, Nuevo León, Zacatecas y Michoacán, los legisladores se pusieron a trabajar para generar iniciativas de leyes estatales de transparencia y acceso a la información.

Si bien disponer de una ley federal resulta positivo, es fundamental contar con leyes estatales y municipales donde el ciudadano puede tener acceso a la información de su entorno inmediato, de situaciones que atañen directamente en sus comunidades y sobre las cuales pudieran incidir.

La LFTAIPG, así como distintos reglamentos de los sujetos obligados contempla el acceso a las deliberaciones, pero excluyen a los individuos del proceso para llegar a ellas, lo cual es tan importante como el resultado final. Ante esta situación será necesario establecer mecanismos para ampliar los márgenes de participación ciudadana y así contribuir a que se fortalezca la democracia.

Será indispensable promover una nueva mentalidad en los servidores públicos, de manera que aprendan a operar bajo la mirada vigilante de la ciudadanía sin considerar esto como una amenaza, sino como un derecho del ciudadano a conocer cómo se desempeña la gestión pública, así como el reconocimiento de que la información pública gubernamental es un bien público al cual se puede acceder libremente.

Conforme se vaya consolidando la transparencia, el escrutinio público y la rendición de cuentas se estimulará un mejor quehacer político y una mejor manera de gobernar,

donde los funcionarios den la cara al ciudadano, generando así un clima de confianza en la relación gobernantes y gobernados.

Sin duda alguna, se necesitan cambios estructurales en los esquemas de las oficinas de comunicación social, donde éstas se encarguen de poner al alcance de los ciudadanos la información de las distintas dependencias y entidades y no sólo se dediquen a emitir boletines de prensa difundiendo una versión oficial.

Será primordial incentivar una cultura de participación ciudadana, para ello es básico educar a las personas, hacer de su conocimiento el derecho que les otorga la Constitución a saber sobre la gestión pública, lo cual obliga a entidades y dependencias a proporcionarles la información que deseen, siempre y cuando no sea de carácter reservado.

Ante todo será importante convencer a la gente de hacer uso de la ley para ejercer su derecho a la información pública, concientizarla sobre las ventajas implicadas y de la necesidad de asumir un papel más activo, crítico, demandante y ser copartícipes de las transformaciones que requiere el país. Es imperante socializar la ley, ponerla al alcance de los ciudadanos y hacerla entendible para ellos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, tendrá que realizar esfuerzos importantes en este renglón, pues uno de sus objetivos principales es el de “difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla.”

En lo que respecta al IFAI, también sería conveniente otorgarle autonomía constitucional a este órgano, así como al IFE o a la CNDH, para que tuviera un mayor campo de acción y la facultad para hacer recomendaciones a los Tres Poderes y no sólo al Ejecutivo o a cualquier dependencia o entidad, con el fin de crear las mejores condiciones para aplicar la ley.

La ciudadanía habrá de vigilar con atención el proceder del IFAI, para evaluar su eficacia y analizar si sus resoluciones están a la altura de las circunstancias, si no se doblegan ante las presiones de los grupos en el poder o ante los apremios del momento político que se desenvuelva. Si las resoluciones del IFAI responden al nivel de compromiso esperado por la sociedad, este organismo se legitimará como pieza clave para la creación de una cultura de transparencia en México, de lo contrario correría el riesgo de convertirse en una parte más del aparato burocrático del Estado, situación que sería bastante penosa, puesto que uno de los grandes aciertos de ley es precisamente la existencia de un órgano regulador independiente como lo es el IFAI.

Asimismo resultaría óptimo disponer de otro mecanismo para elegir a los comisionados del IFAI, pues si son elegidos por el jefe del Ejecutivo cabe la posibilidad de que la decisión tomada sea discrecional, teniendo como comisionados para una tarea tan importante a elementos incondicionales a determinados grupos para defender sus intereses. Los nombramientos no pueden tomarse a la ligera, debe tratarse de personas calificadas y conocedoras del tema, pues los comisionados tendrán acceso a la información clasificada como reservada y confidencial de todas las dependencias, lo cual representa una gran responsabilidad. Además sería conveniente estipular claramente las sanciones a las que se harían acreedores en caso de revelar o filtrar información tipificada como reservada antes de los doce años reglamentados, y que éstas sean ejemplares, para disuadir a quienes pretendan hacer mal uso de ella.

En general el asunto de las sanciones debería detallarse más, no basta con la vaga referencia a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde sólo se prevén sanciones administrativas, esa laxitud puede estimular prácticas dolosas en el manejo de la información. Sería conveniente definir sanciones civiles y penales en caso de contravenir lo dispuesto por la LFTAIPG, éstas deberían ser ejemplares para desanimar a los funcionarios públicos a obstaculizar la aplicación de la ley o de hacer mal uso de la información.

La LFTAIP es sólo una de las normatividades que se habían postergado para hacer valer el derecho a la información en México. Más no es suficiente, falta mucho por hacer, el acceso a la información pública gubernamental es sólo un arista de un tema mucho más amplio.

Entre los asuntos por gestionar está la necesidad de un ordenamiento de los documentos para agilizar el acceso del ciudadano a ellos de manera sencilla, por tanto, es indispensable la elaboración de una Ley de Archivos, donde se regulen los criterios sobre el manejo, la clasificación, la conservación, el acceso y la difusión de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, pero también se dispongan los instrumentos de coordinación con las esferas estatal y municipal para proteger el patrimonio documental de la nación. Para ello será básico el empleo de Internet, a fin de crear toda una red de información pública gubernamental a la cual pueda acceder todo ciudadano interesado.

Es preponderante contar con archivos confiables, de lo contrario se corre el riesgo de limitar la apertura a aquello que esté a la mano del servidor público, esto es, a información de reciente elaboración.

Si uno de los beneficios que supone la aplicación de la ley es la profesionalización del periodismo, es conveniente disponer de archivos eficaces, dado que toda línea de investigación requiere partir de información histórica para situar la problemática en un contexto y así entender el por qué del devenir de un acontecimiento.

Una Ley de Protección de Datos Personales es complementaria a la ley de Acceso a la información con el fin de no vulnerar las garantías de los individuos y el particular quede resguardado ante cualquier intento de abuso por el manejo de información personal.

Por la responsabilidad que deben compartir los medios en materia de apertura, sería deseable que en ese tenor se hiciera una revisión de la Ley Federal de Radio y Televisión, para clarificar el otorgamiento y revisión de las concesiones que siempre ha sido manejado

discrecionalmente, para definir los lineamientos para los contenidos, que los medios también den cuentas acerca de sus políticas y su programación. Esta sin duda será una labor titánica, debido a las resistencias que siempre han mostrado los dueños de los medios ante cualquier cambio legal que en su perspectiva afecte sus intereses.

Existen varios huecos más en la ley, pero puede revertirse la situación paulatinamente. Por ejemplo, sería sano para el tránsito democrático que los órganos del Estado sean obligados a celebrar a puertas abiertas las reuniones donde se toman decisiones que impactan la vida de los mexicanos.

En el caso del Poder Judicial, hay mucho camino por delante para transparentar su gestión, pues de inicio se limitó la apertura únicamente a las sentencias que hayan causado estado, es decir, que se haya emitido una resolución final, con lo que se excluyen a los ciudadanos de los procesos deliberativos, acotando la posibilidad de fiscalizar directamente la administración de justicia en nuestro país.

Otra limitante de la LFTAIPG es que contempla en la mayor parte de su contenido al Poder Ejecutivo y la administración pública federal, mientras que se da autonomía a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos para que elaboren sus reglamentos internos de transparencia y se los autoaplique. Con esta medida cada uno de estos sujetos obligados funge como juez y parte para dirimir conflictos o controversias con respecto a la entrega de información y se abre la posibilidad de actuar discrecionalmente al respecto.

Lo anterior supone un arranque disparejo de la ley, pues hay diferencias en los modos de acatarla, por lo que se deberían homogeneizar algunos preceptos para asegurar su correcta aplicación en todos los sujetos obligados.

La aplicación de la LFAIPG implica un proceso de aprendizaje y sin duda alguna habrá varios tropiezos y resistencias para que la transparencia se instaure como la manera común de gestionar en la administración pública.

Paulatinamente todos tenemos que aprender a vivir con la LFTAIPG, tanto el Estado, el gobierno, los medios de información y la sociedad en general. Si bien hay que recibir con optimismo la nueva ley y aplaudir lo que ahora ya es de dominio público, hay que mirar con mucha cautela su aplicación y los cambios en las instituciones, además de alentar a la ciudadanía a hacer suyo ese derecho, cuyos beneficios se reflejarán en un mejor tránsito democrático en México.

La legislación en materia de acceso a la información pública en nuestro país es solamente un punto de arranque para ir generando las condiciones necesarias que permitan construir una cultura de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. No se puede apostar a la ley como la panacea total o el antídoto contra la corrupción, es sólo una herramienta que puede ayudar; por ende, la ley debe mirarse con reservas y vigilar su cumplimiento. Será el tiempo quien vaya dando cuenta de sus avances, pues muy es deseable que la sociedad mexicana experimente paulatinamente las bondades de la LFTAIPG y que éstas se patenten en la mejora de la calidad de vida de los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- 📖 Aguayo, Sergio. “Auge y perspectiva de los derechos humanos en México”, en México a la hora del cambio. México, Cal y arena, 1995.
- 📖 Althusser, Lois. Ideología y aparatos ideológicos del estado. México, Quinto Sol, 1992.
- 📖 Barrios Horcasitas, J.L. y J. Hurtado (Compiladores). Transición a la democracia y reforma del Estado en México. México, U. De G\FLACSO, 1991.
- 📖 Birkinshaw, Patrick. Freedom of information: the law, the practice and the ideal. London, Weidenfeld & Nicolson, 1988.
- 📖 Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho. México, FCE., 1898.
- 📖 Bohmann, Karin. Medios de comunicación y sistemas informativos en México. México, Alianza Editorial Mexicana, 1986.
- 📖 Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. México, Porrúa, 1996. p. 286
- 📖 Carbonell, Miguel. Transición a la democracia y medios de comunicación: un punto de vista constitucional. México, Gobierno de Aguascalientes, 2002.
- 📖 Chomsky, Noam. Ilusiones necesarias: control de pensamiento en las sociedades democráticas. Madrid, Libertarias/Produhfi, 1992.
- 📖 Chomsky, Noam. Los guardianes de la libertad. Barcelona, Grijalbo, 1990.
- 📖 Corral Corral, Manuel. La ciencia de la comunicación en México. México, Trillas, 1997.
- 📖 Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México, Joaquín Mortiz, 1982.
- 📖 Desantes Guanter, José María. El autocontrol de la actividad informativa. Madrid, Edicusa, Editorial Cuadernos para el diálogo, 1973.
- 📖 Esteinuo Madrid, Javier. Comunicación y democracia. México, CONEICC, 1992.
- 📖 Esteinuo Madrid, Javier. Los medios de comunicación y la construcción de la hegemonía. México, Trillas, 1990.
- 📖 Et. al. Medios, democracia y fines. México, UNAM, 1990.
- 📖 Fernández Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México. México, Juan Pablos Editor, 1985.

- 📖 González Casanova, Pablo. La democracia en México. México, Era, 1980.
- 📖 Granados Chapa, Miguel Ángel. Comunicación y política. México, Océano, 1986.
- 📖 Granados Roldán, Otto et. al. Medios públicos y democracia. México, Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, 1992.
- 📖 Habermas. J. Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona, Gustavo Gilli, 1981.
- 📖 López Ayllón, Sergio. El derecho a la información. México, Porrúa, 1984.
- 📖 Martínez Albertos, José Luis. La información en una sociedad industrial. Madrid, Tecnos, 1972.
- 📖 Mejía Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano. Vol. I. México, Fundación Manuel Buendía, 1991.
- 📖 Méndez, José Luis (coordinador), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México, Porrúa-ISTR, 1999.
- 📖 Ochoa Olvera, Salvador. Derecho de prensa: libertad de expresión, libertad de imprenta, derecho a la información. México, Monte Alto, 1998.
- 📖 Orozco, Guillermo. Al rescate de los medios. México, Universidad Iberoamericana, 1994.
- 📖 Paoli, Antonio. La Comunicación. México, Edico, 1980.
- 📖 Pardo Romeo (Coordinador), Comunicación Política y transición democrática. México, Asociación Mexicana de Investigadores de Comunicación : UAM, Unidad Xochimilco, 1997.
- 📖 Poulantzas, Nicos, Estado, poder y socialismo, México, Siglo Veintiuno editores, 1986.
- 📖 Prensa y derecho a la información. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- 📖 Raschke, en: Reichman, George. Redes que dan libertad. Barcelona, Paidós, 1995.
- 📖 Rivadeneira Prada, Raúl. La opinión pública: análisis, estructura y métodos para su estudio. México, Trillas, 1990.
- 📖 Roszak, Theodore. El culto a la información. México, Grijalbo, 1990.
- 📖 Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? México, Edit. Patria, 1993.
- 📖 Schramm, Wilbur. La ciencia de la comunicación humana. México, Roble, 1975.


- 📖 Solís Leere Beatriz, El derecho a la información en el marco de la reforma del Estado, México, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Cámara de Diputados, 1998.
- 📖 Villanueva Villanueva, Ernesto. El sistema jurídico de los medios de comunicación en México. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.
- 📖 Villanueva Villanueva, Ernesto (Coordinador), Derecho y ética de la información; el largo sendero hacia la democracia en México, México, Media Comunicación, 1995.
- 📖 Villanueva Villanueva, Ernesto. Derecho mexicano de la información. México, Oxford, 2000.
- 📖 Wright, Charles. Comunicación de masas. México, Paidós, 1986.


HEMEROGRAFÍA

- 📖 Baena Paz, Guillermina. “Política y comunicación: a la búsqueda de nuevos paradigmas” en *Estudios Políticos*, núm. 4, julio-septiembre de 1994. pp. 97-110.
- 📖 Delgado, Álvaro. “EL IFAIP en busca de la transparencia”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, Año 16. No. 81. Mayo- junio de 2003. p. 30.
- 📖 *El Independiente: Periodismo que el país necesita*. Dir. Carlos Ahumada Kurtz. Diario, México D.F.
- 📖 *El Universal: El periódico Independiente de México*. Dir. Juan Francisco Ealy Ortiz. Diario, México D.F.
- 📖 González Pedrero, Enrique. “Vigencia de la sociedad civil”, en *Estudios Políticos*, núm. 18, mayo- agosto de 1998. pp. 181-189.
- 📖 Gordon, Sara. “La cultura política de las Organizaciones No Gubernamentales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, 1997. p.60
- 📖 *La Jornada*. Carmen Lira Saade. Diario. México D.F.
- 📖 Moreno Toscano, Alejandra. “Comunicación y política” en *Estudios Políticos*, núm. 18, mayo-agosto de 1998. pp. 171-174.
- 📖 Pérez Arce, Francisco. “El día después” en *La Jornada*, 3 de octubre de 1998. p. 6.
- 📖 *Proceso*, Semanal, México.
- 📖 *Reforma: Corazón de México*. Dir. Alejandro Junco de la Vega. Diario. México D.F.
- 📖 *Revista Mexicana de Comunicación*. Bimestral, México .
- 📖 Singer Sochet, Martha. “Comunicación política”, en *Estudios Políticos*, núm. 18, mayo-agosto de 1998. pp. 175-180.
- 📖 Toussaint, Florence. “Noticias y propaganda”, en *Proceso*, núm. 1120, 19 de abril de 1998.
- 📖 Trejo Castillo, Francisco. “Propuesta para un análisis del escepticismo informativo en el periodismo político”, en *Estudios Políticos*, núm. 4, julio-septiembre de 1994. pp. 49-61.
- 📖 Villanueva Villanueva, Ernesto, “El derecho de acceso a la información en Estados Unidos” en *Proceso*, 09-07-2001.

- 📖 Villanueva, Ernesto. “Las tareas pendientes en la reforma legal de los medios”, en Revista Mexicana de Comunicación. Año. 13. No.65. Septiembre-Octubre 2000. p. 30.
- 📖 Zócalo. Mensual. México
- 📖 Diario Oficial de la Federación
- 📖 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 📖 Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.


CIBERGRAFÍA


 www.camaradediputados.gob.mx/comsoc/dir.html

 www.cem.itesm.mx/dacs/buendia/

 www.indesol.gob.mx

 www.razonypalabra.org.mx

 www.sociolan.politicas.unam.mx


 www.uia.mx

 www.fidac.org.mx


 www.amed.com.mx


 www.segob.gob.mx

 http://mexicanadecomunicacion.com.mx


 www.limac.org.mx

 www.juridicas.unam.mx


 www.transparenciamexicana.org.mx


 www.transparency.org

 www.funcionpublica.gob.mx

 www.ifai.gob.mx

 www.fcc.gov.foia

 www.usdoj.gov.04/foia/foiastat.htm

 www.senado.gob.mx

 www.pnd.presidencia.gob.mx