



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**El ejercicio del derecho de Acceso a la Información en
México del 2003 al 2005.**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PRESENTA

FRANCISCO JAVIER GÓMEZ LÓPEZ

ASESOR: MTRO. JUAN MIGUEL RAMÍREZ ZOZAYA.

OCTUBRE DE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos.

De forma muy emotiva y profunda a mi madre por todo el amor y apoyo brindado a lo largo de mi vida, por su ejemplo, por toda la libertad otorgada y su ilimitada paciencia.

A mis hermanos, Oscar y Fernando, por su apoyo incondicional en los momentos que lo he necesitado.

A toda mi familia en general por su apoyo y cariño, especialmente a mi tía Paulina y a mi abuelita Juana por sus atenciones brindadas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a todo el personal que la conforma, pues son parte fundamental en la vida del país. Así como a quienes contribuyen para financiar la educación pública.

A todos los profesores de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública con quienes tomé clases en la ENEP Acatlán, pues sin ellos esto no hubiese sido posible.

A la Asociación de Egresados en Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP Acatlán, por la organización del Seminario de Titulación con orientación en “El Control y la Transparencia en la Administración Pública Federal”. Este trabajo de investigación es uno de sus muchos resultados.

A mis sinodales, cuyas observaciones ayudaron a enriquecer este trabajo

A mi asesor de tesina, Maestro Juan Miguel Ramírez Zozaya, cuya orientación fue vital durante todo el proceso de investigación.

Al Maestro Khemvirg Puente Martínez, Presidente de la Asociación de Egresados y pieza clave para la organización del seminario.

Al Maestro José Antonio Mendoza Tello, coordinador del Seminario, por su recomendación y muy valiosa asesoría para la preparación del examen profesional.

Al Maestro Juan José Sanabria, por su atención y atinadas observaciones a mi tema de investigación.

Al Licenciado Raúl R. Medina Rodríguez, por compartir su experiencia y tiempo en el Seminario, pero sobre todo por brindarme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente.

Al Maestro Martín de Jesús Díaz, cuya orientación para la preparación del protocolo fue de suma importancia para comenzar la investigación.

Al Licenciado Juan Torres Lobera, por su asesoría para enriquecer este trabajo y cuyas sesiones aclararon el proceso de la investigación.

A todas las profesoras y profesores a lo largo de mi vida.

A todas y todos mis amigos (ustedes saben quienes son) de la generación 2000-2004 de la ENEP Acatlán por su amistad brindada. En especial a Raquel.

A mis amigos de la Escuela Nacional Preparatoria # 8 por todos los momentos compartidos hasta la fecha.

Al Sr. Octavio de la Huerta (Q.E.P.D.) y a la Sra. Consuelo Carmona (Q.E.P.D.) por el apoyo brindado a mi familia.

A mis amigos de toda la vida de la unidad donde vivo.

Gracias a todos por ser parte importante en mi formación tanto profesional como personal. En mi forma de ser llevo algo de todos Ustedes.

Índice temático

	<i>Págs.</i>
Introducción.....	6
1. Introducción al Marco Conceptual.....	13
1.1. Democracia.....	13
1.2. Participación ciudadana.....	18
1.3. Políticas públicas.....	30
1.4. Transparencia.....	32
1.5. Derecho de acceso a la información.....	38
2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: antecedentes, factores y mecanismos de acceso a la información pública.....	44
2.1. Antecedentes del derecho de acceso a la información en México.....	44
2.2. Descripción del derecho de acceso a la información en los diferentes planes de gobierno.....	48
2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	49
2.2.2. Agenda Presidencial de Buen Gobierno.....	50
2.2.3. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.....	52
2.2.4. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.....	54
2.3. Factores y actores para la implementación de una Ley de transparencia y acceso a la información pública.....	57
2.4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Mexicana.....	67
2.5. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	72
2.6. Mecanismos de acceso a la información.....	79

3. El ejercicio del derecho de acceso a la información en México.....	97
3.1. Estadísticas del ejercicio del derecho de acceso a la Información pública federal en México.....	97
3.2. Usuarios más frecuentes del derecho de acceso a la información pública en el ámbito federal del 2003 al 2005.....	110
3.3. Los sesgos poblacionales en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.....	122
3.4. Propuestas.....	133
 Conclusiones.....	 140
 Bibliografía.....	 146
 Anexo1.....	 152
Anexo2.....	152
Anexo3.....	153
Anexo4.....	153

Introducción

No hay duda de que una democracia fuerte e incuestionable es la aspiración de la mayoría de los países del mundo de la actualidad. Sin embargo, esta no se da por simple declaración, no se establece por decreto, es más compleja, pues se requieren reglas claras y prácticas honestas por parte del gobierno, que exista comunicación constante entre éste y la sociedad, y que se garantice el desarrollo y una actividad constante de todos los sectores que componen al Estado. La democracia se construye, se vive día a día y se refleja en todos los ámbitos de la vida del país.

Dentro de esta aspiración democrática se necesita involucrar de manera directa a la sociedad en los asuntos de la vida pública en aras de mejorar el desempeño gubernamental. Para ello es menester practicar valores como la igualdad y el respeto; ser conscientes de nuestros derechos y obligaciones (como gobierno y como sociedad); y estar informados de las cosas que a todos, en mayor o menor medida, nos afectan, ya que esto nos permitirá convivir, ejercer nuestra soberanía y poner fin a prácticas que distan de las reglas aceptadas por todos. Una de las tantas formas que la democracia prevé para lograrlo es mediante las políticas públicas, pues juegan un papel muy importante, ya que obedecen a necesidades de la sociedad, las cuales son instrumentadas e institucionalizadas por el gobierno, pero cuya implementación necesita de la participación de ambos durante todo su proceso de operación y que vienen a constituir un canal de comunicación e interacción entre gobierno y sociedad.

Como se mencionó, uno de los tantos requisitos para fortalecer a la democracia es que todos los integrantes de una Nación gocen de igualdad de derechos y de oportunidades en todos sentidos. Uno de esos derechos fundamentales implica que el ciudadano pueda atraerse de información y escudriñar al gobierno por él elegido (y financiado), a fin de vigilarle, no de entorpecerle función alguna, y contar con el derecho y la capacidad

institucional de hacerle rendir cuentas a la sociedad, para lo que debe de existir un medio reglamentado para lograrlo. En otras palabras, el gobierno debe actuar con transparencia y permitir a los ciudadanos tener acceso a información útil, interesante y relevante socialmente, lo cual había sido imposible anteriormente en México.

Ante los recientes cambios mundiales que se han venido dando y la necesidad de la sociedad mexicana por conocer el actuar del gobierno, surgió la inquietud de legislar sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG), la cual viene a sentar las bases para derrumbar ese muro entre gobierno y sociedad, y obliga a que el gobierno sea transparente, a que evite la discrecionalidad, que rinda cuentas de su actuar en general y que garantice el derecho de acceso a la información en su poder por parte de la sociedad, de una forma rápida y con la mayor facilidad posible. A su vez, la sociedad debe tener la capacidad y la obligación de ejercer este derecho y saber tomar decisiones con la información obtenida, ya sea para detectar, denunciar y castigar actos de corrupción y por ende inhibirla, o para obtener beneficios sociales o particulares.

En el presente estudio se pretende dejar en claro que el ejercicio de este nuevo derecho no ha permeado a la sociedad en su conjunto, sino que sólo ha sido ejercido por grupos ilustrados, que cuentan con recursos financieros y técnicos, con ciertos intereses bien definidos y concientes de las ventajas que esto les puede acarrear. Por lo que se puede anticipar que este derecho podría ser causante de ahondar más las diferencias entre la ya fragmentada población y ensanchar más la brecha entre ricos y pobres, dotando de oportunidades adicionales a quienes saben de las ventajas de ejercer este derecho y rezagando a los que por diversas razones no lo hacen. En otras palabras, esta búsqueda de democratización, sin la adecuada educación y participación por parte de la ciudadanía viene a ser un factor más para aumentar la desigualdad existente, ya que se han creado sesgos muy notorios en el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que lejos de ser una solución para la

ciudadanía, viene a ser un factor de disparidad y división. Y por lo tanto, un factor que sólo impulsará el desarrollo para unos pocos, que ciertamente ya contaban con ventajas, y un factor de desventaja y su consecuente rezago para la población excluida. Por lo que bien se puede afirmar que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no ha sido homogéneo en todo el país, que no ha contado con un amplio interés general y que depende de diferentes factores que varían de persona a persona.

Lo anterior, me lleva a estudiar de manera minuciosa el comportamiento que ha tenido la sociedad mexicana en general ante este nuevo derecho. Identificando a la población que mayoritariamente hace ejercicio de él y sus características principales, a partir de las estadísticas publicadas y reconocidas por el instituto encargado de promocionar, operar, vigilar y hacer cumplir esta práctica ciudadana. De igual manera, se pretende, a partir del caso expuesto y estudiado, proponer medidas que ayuden a acercar los medios para ejercer este derecho a la mayoría de los habitantes del país, que les haga tomar conciencia de su uso y beneficios, sin importar la infraestructura de su entidad federativa, su situación académica y laboral. Ya que, con un gradual aumento en el ejercicio de este derecho que involucre a la mayoría de los sectores de la sociedad o a los individuos, se podrá fortalecer la ciudadanía frente al gobierno, sostén insustituible de un Estado moderno en busca de equidad. Lo que a su vez creará a una sociedad más participativa, que estará enterada y podrá ser tomada en cuenta en su justa dimensión. Situación que la representación política no ha podido resolver.

En el presente trabajo se empleará principalmente la investigación de carácter documental, apoyada en un acervo bibliográfico y hemerográfico que se relacionan con el tema de una manera directa, en forma teórica y práctica. De igual modo, se utilizarán para el análisis de los sesgos poblacionales en que se ha dividido el ejercicio de este derecho, los comunicados oficiales y estadísticas disponibles en los Informes de actividades y en la página electrónica del IFAI.

Para cumplir con los objetivos expuestos, el presente trabajo de investigación se desarrolla en tres capítulos. En el primer capítulo se abordarán y explicarán los principales conceptos que se involucran con el ejercicio de este derecho como práctica ciudadana y como política pública. Comenzando por una breve descripción del régimen democrático en el que tiene su contexto el ejercicio de este derecho, a partir de las ideas de pensadores importantes, clásicos y contemporáneos, como John Locke y Norberto Bobbio, cuyas aportaciones enfocadas a este tema ampliarán y aclararán la visión a favor de este derecho, ya que en una democracia que se jacte de moderna debe permitir el libre acceso a la información en su poder a todo ciudadano interesado.

Posteriormente, y a partir de las libertades, derechos y obligaciones que supone un régimen democrático, se desprende el concepto de participación ciudadana, práctica cuyo papel es insustituible y sumamente importante para que las tareas de gobierno salgan adelante, en especial a la hora de diseñar, operar, vigilar y evaluar las diferentes políticas públicas a su cargo en beneficio de ambos: gobierno y sociedad.

Finalmente, se describen los conceptos de transparencia y derecho de acceso a la información, los cuales forman parte de la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En donde el gobierno debe tomar conciencia de que la información que maneja debe exponerla a la sociedad, ya que a ella pertenece la información que el gobierno genera y administra, con excepción de aquella cuya difusión ponga en peligro la estabilidad social, económica o a terceras personas. Asimismo, el gobierno y la sociedad deben tutelar la obligación de instrumentar mecanismos y políticas para que la ciudadanía en general pueda ejercer este derecho, y que así, la ciudadanía este en posibilidad de fiscalizar los actos de gobierno y poner fin a las prácticas de corrupción que tanto han dañado a la sociedad mexicana.

Por la naturaleza de este trabajo, los conceptos a definir en el primer capítulo son: Democracia, Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Transparencia y Derecho de acceso a la Información, a fin de identificar en que consiste cada una de esas prácticas y su relación entre sí. Además, de que su definición y utilización, guiará y apoyará los futuros argumentos expuesto o, en su caso, los desmentirá.

Los conceptos enunciados son de un manejo delicado, si tomamos en cuenta que ninguno cuenta con una definición establecida y limitada. Es por ello que el principal reto, para comenzar, es definir estos conceptos de la manera más incluyente de las ideas que se enfocan hacia este trabajo, a fin de familiarizar al lector con el tema y brindarle un panorama más amplio.

En el segundo capítulo se realiza un estudio histórico sobre los antecedentes de este derecho en México, analizando las diferentes interpretaciones a que dio origen la inclusión de este derecho en el artículo sexto de nuestra Carta Magna, en el año de 1977, ante la falta de una Ley secundaria que estableciera los lineamientos a seguir para garantizar este derecho fundamental para los ciudadanos.

Además, se identifica la inclusión de este derecho como una medida para abatir a la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en los lineamientos a seguir por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, como medidas de anticipación a la Ley Federal de Transparencia y que más tarde tomarían cuerpo en ella.

Asimismo, se proporciona una breve descripción acerca de los actores más comunes, tales como los organismos internacionales, la sociedad civil, los partidos políticos, los medios de comunicación, etcétera, así como los factores sociales, políticos y económicos, su papel y argumentos a favor en la búsqueda

de la promulgación de leyes de acceso a la información pública. De igual forma, se hace una reseña documentada de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Así como un breve estudio de la misma, destacando los artículos que más relevancia tengan para este estudio. Entre ellos el artículo 33 en el cual se establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley que le dio origen. Asimismo, y para culminar este segundo capítulo se hará mención de los mecanismos de acceso a la información que el IFAI ha diseñado para hacer accesible este derecho a la sociedad en su conjunto, destacando el Sistema de Solicitud de Información (SIS).

Por último, en el tercer capítulo, se hace un seguimiento detallado de las estadísticas reconocidas y publicadas por el IFAI, sobre el comportamiento que ha tenido la sociedad en lo referente al ejercicio de este derecho. Partiendo desde que inició operaciones el IFAI en junio del 2003 y hasta finales del año 2005, periodo en el cual el ejercicio de este derecho se ha concentrado en pocos sectores de la población y más aún, en pocos ciudadanos pertenecientes a esos sectores. Asimismo, se identifican sus características y las posibles explicaciones del porque la mayoría de la población no se ha involucrado de manera directa con este derecho. Además de las posibles consecuencias de continuar así el ejercicio de este derecho, a partir de las condiciones que en la población prevalecen. Para lo que se recurrirá a las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Para finalizar, se hacen propuestas con viabilidad política, financiera e institucional, a partir de experiencias exitosas que ayuden a acercar y hacer accesible este derecho a la población con mayores rezagos.

Al culminar la investigación se ha llegado a diferentes conclusiones, entre ellas la de que en nuestra democracia la pobreza excluye de las oportunidades

que ella misma proporciona. Sin embargo, no es motivo para el desaliento, sino por el contrario, hay mucho trabajo por hacer. Por lo que es imperdonable el permanecer ocioso y contemplativo. De igual forma, se ha confirmado en este derecho una oportunidad, entre muchas, de que las cosas realmente pueden cambiar, por difíciles que parezcan, para beneficio de México.

Antes que nada, es menester destacar que el tema es amplio y, por ende se puede ver desde diferentes puntos de vista, por lo mismo puede ser que no se hayan incluido ciertos aspectos, pero se ha intentado que lo más importante, desde mi muy particular punto de vista, haya quedado plasmado en este trabajo. Pues en ningún momento se pretendió abarcar y agotar en su totalidad el tema de estudio, sino sólo se buscó dar un punto de vista sustentado, que ayude a la comprensión y posible solución del problema, y al mismo tiempo abrir nuevas líneas de investigación. Así pues, no queda más que aclarar que este trabajo es una pequeña contribución para la solución de uno de los tantos problemas tan complejos en México, como lo es la desigualdad en el ejercicio de este derecho.

1. Introducción al marco conceptual

1.1. Democracia

El primer concepto a definir es el de Democracia, quizás el más difícil de todos por su complejidad y que, como apunta Mauricio Merino al referirse al concepto de Transparencia, “no cuenta con una sustancia específica”⁽¹⁾ y un significado rígido y único sino que encierra múltiples ideas; o como precisara Jesús Reyes Heróles al hacer lo propio con el término de Estado de Derecho, y señalar que “desgraciadamente con esta expresión sucede lo que con otras muchas que privan en el campo de la teoría del Estado: no tiene un sentido unívoco y cada ensayista o tratadista parece asignarle una muy particular connotación”⁽²⁾, no se trata de desalentar al lector sino de alertarlo sobre la dificultad del concepto, por ello, será más útil centrar la atención en las ideas enfocadas hacia el objeto de estudio.

La idea más representativa del concepto democracia es la vieja fórmula de “gobierno del pueblo para el pueblo”⁽³⁾ y en la que existen dos calificativos: formal y sustancial, “la democracia formal es más que nada un gobierno del pueblo y la democracia sustancial es más que nada un gobierno para el pueblo”.⁽⁴⁾

1.-MERINO, Mauricio.(Coord) *Transparencia: libros, autores e ideas*. ed. IFAI, México, enero 2005. p. 11. “Este Texto es resultado de un seminario organizado el mes de mayo de 2004 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)”.

2.-REYES HEROLES, Jesús. *OBRAS COMPLETAS: POLITICA I*. Editado por la Asociación de Estudios Históricos y Políticos “Jesús Reyes Heróles”, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica., México 1995. (Coordinación General de Eugenia Meyer) p. 275.

3.- BOBBIO, Norberto; MATUCCI, Nicola; y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política (A—J)*. Editorial Siglo XXI, México 1991, p.452.

4.- *Ídem*. p. 452. “Una democracia formal puede favorecer una minoría restringida de detentadores del poder económico, y por lo tanto no ser un gobierno para el pueblo aun siendo un gobierno del pueblo, una dictadura política puede favorecer en momentos de transformación revolucionaria, cuando no subsisten las condiciones para el ejercicio de una democracia formal, a la clase más numerosa de los ciudadanos, y por lo tanto ser un gobierno para el pueblo, aun sin ser un gobierno del pueblo.”

Norberto Bobbio afirma que “la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, es decir, de una concepción por la cual, [...] toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos”.⁽⁵⁾

En el diccionario de Política de este mismo autor se menciona que Platón dentro de el *Político* define a la democracia como “gobierno del número” y “gobierno de los muchos” o “de la multitud” (gobierno con ventaja de los pobres) y la considera la menos buena de las formas buenas y la menos mala de las formas malas con base en el criterio de la legalidad o de la ilegalidad, ya que en ella (democracia) se encuentran los poderes fraccionados entre todos⁽⁶⁾, al menos en teoría.

Por otra parte, Aristóteles propone que en una democracia el principio fundamental es la libertad, al afirmar que sólo en este régimen los hombres son libres y este es el objetivo de toda democracia, y que una de las características de esta libertad es la alternancia en la obediencia y en el mando y, enfatiza que, la justicia de la democracia consiste en la igualdad por el número, ya que la masa popular tiene que ser soberana y estimarse como justa la decisión de la mayoría. Aún cuando todos los hombres deben gozar de una igualdad, lo que ocurre en las democracias es que muchas veces los pobres tienen más poder que los ricos, puesto que son más y es soberana la mayoría.⁽⁷⁾

También observa que en la democracia, donde el soberano es el pueblo⁽⁸⁾ (o la mayoría), uno de sus rasgos habituales es que “todos elijan a los magistrados, les exijan cuentas y ejerzan la función judicial, pero que los cargos principales se provean por elección y sobre la base del censo de la propiedad, tanto más elevado cuanto más elevado sea el cargo; o bien para

5.-BOBBIO, Norberto. *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México 1989. p. 17.

6.-*Op. cit.* BOBBIO, Norberto; MATUCCI, Nicola; y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política...* p. 442.

7.-*Cfr.* ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea / Política*. Porrúa. 18ª edición. México 1999. Libro sexto de POLITICA. p. 268.

8.-*Ídem.* p. 203.

que en ninguna magistratura se tenga en cuenta la propiedad sino la capacidad”⁽⁹⁾, lo que viene a sentar las bases para que la minoría (los más ricos) participe en las decisiones y no se le excluya por su número, pero sigue poniendo en ventaja aparente a la mayoría (los más pobres), pues su presencia mayoritaria minimiza, en cierta forma, las propiedades al no tomárseles en cuenta como factor decisivo de poder o ventaja. A este respecto, Jesús Reyes Heróles, propone que “en un país de mayorías constantes las minorías tengan en la vida política el peso que como tales les corresponde [...] Si la democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo, en nuestra práctica la democracia podía consistir en el gobierno de todo el pueblo exclusivamente por su mayoría. Teníamos que encontrar un sistema en que, sin caer en la democracia disolvente, las minorías, expresando sus puntos de vista, pudieran ser consideradas en su justa dimensión”.⁽¹⁰⁾

Ahora bien, para Bobbio una democracia se entiende hoy como “un conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría”⁽¹¹⁾, y se puede definir de múltiples maneras, pero ninguna de estas definiciones puede prescindir de las ideas de la visibilidad o transparencia del poder ⁽¹²⁾, es decir, va más allá de lo expuesto por los autores citados hasta el momento y complementa la idea Aristotélica acerca de que el pueblo puede y debe exigir cuentas a los magistrados. Y agrega que “la definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que esta prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” ⁽¹³⁾. Lo que lleva a pensar en la participación ciudadana, esto debido a que la sociedad democrática necesita de ciudadanos activos y concientes de su papel a desempeñar dentro del sistema, ya que “la

9.-*Ídem*. p. 270.

10.-*Op. Cit.* REYES HERÓLES, Jesús. *OBRAS COMPLETAS...* p. 13. (“Discurso pronunciado a nombre de los Tres Poderes de la Unión, en el aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917”. Avanzamos en la democracia perfeccionándola, o retrocedemos, México. Ediciones del centro de documentación Política, A.C. 1978.)

11.-*Op. Cit.* BOBBIO, Norberto. *El futuro...* p.51.

12.-*Op. Cit.* BOBBIO, Norberto. *El futuro...* p.8.

13.-*Ídem*. p. 9.

democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar dediciones sobre todo”⁽¹⁴⁾, sin excepción aparente alguna más que las que cada país imponga ya sea por edad, ya sea por algún otro impedimento estipulado en sus reglas. Además, dentro de esas reglas se establece quien esta facultado para tomar las decisiones colectivas y bajo que condiciones. ⁽¹⁵⁾

Sin embargo, menciona que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a los que van a decidir, deben contar realmente con opciones para hacerlo y estar en condiciones para seleccionar⁽¹⁶⁾, en otras palabras, se requiere de pluralidad de partidos e ideologías; y una población educada adecuadamente para discernir y elegir al partido o grupo que mejor futuro ofrezca con base en su capacidad, sustentado en la realidad y en el presente, pues en una sociedad democrática son los grupos y no los individuos los protagonistas de la vida política, lo cual no es otra cosa que el pueblo mismo dividido y organizado objetivamente en grupos a veces contrarios, a veces complementarios, quienes compiten en “igualdad de circunstancias” para gobernar al pueblo del cual ellos son parte, de lo cual se desprende la idea de que la soberanía ya no recae en el pueblo sino en cada una de los grupos políticos que conforman al pueblo, ya que “la sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista”.⁽¹⁷⁾

Un primer requisito para esto, es que esté garantizado y protegido el derecho de libertad de opinión, de prensa, de expresión, de asociación y (yo agregaría) el derecho a la información, entre otros más, pues estos “son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático”.⁽¹⁸⁾ Además, agrega, esas libertades y derechos “son vías por medio de las cuales

14.- *Ídem.* p. 27.

15.-*Cfr. Ídem.* p. 14.

16.-*Cfr. Ídem.* p. 15.

17.-*Cfr. Ídem.* p. 18.

18.- *Ídem.* p. 15

el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir ventajas, beneficios, facilidades, una más equitativa distribución de la riqueza, etcétera”.⁽¹⁹⁾ Hasta aquí Bobbio.

Otro autor que refuerza la idea de la coacción ciudadana en el gobierno es Jesús Rodríguez Zepeda al afirmar que “hoy en día no puede concebirse una democracia que merezca tal nombre si, además del gobierno de las mayoría y el imperio de la ley, no se garantiza un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas”.⁽²⁰⁾ Es decir, una democracia genuina existe sólo en donde las relaciones constantes entre un gobierno transparente y la capacidad de la sociedad organizada se establecen con reglas claras para plantear sus argumentos.⁽²¹⁾

En México, una de las ideas que más ha permeado a la sociedad en torno a la democracia es el derecho al voto (libre y secreto), mediante el cual la sociedad elige a sus “representantes” en el Congreso de la Unión, los cuales crean, modifican o derogan leyes; de igual forma eligen al Presidente de la República quien, al mando del Ejecutivo, implantará esas leyes auxiliado por sus Secretarías de Estado y todo el aparato burocrático a su cargo, lo cual no es tan sencillo como parece.⁽²²⁾

Otra idea que también ha permeado de manera importante a la sociedad mexicana es la de igualdad: igualdad ante la ley (isonomía), igualdad en el ejercicio de los derechos, igualdad de oportunidades, etcétera. Esta igualdad crea simetrías y proporciones, “puede ser reclamada por uno o puede ser exigida por todos. Lo que puede uno lo pueden todos o su inversa”.⁽²³⁾

19.- *Ídem*. p. 28.

20.-RODRIGUEZ ZEPEDA, Raúl. *Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia no. 4. IFAI. México, octubre 2004. p. 9

21.-*Cfr. Ídem*. pp. 45 y 46.

22.-AUTORES VARIOS. *Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública*. Ganadores del 7mo. Certamen Nacional de Ensayo. ED, Instituto Federal Electoral. México 2003. p. 64.

23.- *Ídem*. p. 78. El autor aquí afirma que “La democracia tiene una paradoja. Es la necesidad de igualdad radical entre seres humanos, la que crea el derecho y todos los derechos, la que equilibra el ejercicio del poder y la que sin importar mayorías o minorías provoca la búsqueda del interés de todos. La libertad no puede ser el principio de la democracia pues es inasible, dispersa el modelo, porque en

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3ro. a) considera “a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Además, es también, “un conjunto de relaciones y reglas que se establecen en la sociedad para una mejor convivencia”.⁽²⁴⁾

Para concluir, diré que en una democracia es menester que existan ciertos requisitos como leyes, igualdad, derechos, instituciones, ciudadanos educados y participativos, en fin, todo un aparato que garantice la libertad y fomente el desarrollo individual y social, pues como apunta Bobbio, “la democracia se ha desarrollado y hoy, sólo existe allí en donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente”⁽²⁵⁾; y en donde se establezca la oportunidad para el libre acceso a los puestos públicos. Pero sobre todo, como apunta Karl Popper, en una democracia la sociedad debe tener la capacidad institucional de llamar a rendir cuentas a los gobernantes⁽²⁶⁾ y al mismo tiempo contar con la posibilidad de deshacerse de los malos gobernantes sin derramamiento de sangre⁽²⁷⁾ y con los menores costos para la sociedad.

1.2. Participación Ciudadana

Para continuar con la aclaración y definición de conceptos, ahora es el turno del segundo concepto: participación ciudadana. Concepto que según algunos autores es relativamente nuevo en nuestra práctica democrática y que hasta hace poco sólo se le situaba en la emisión del voto, pero que ha cobrado una mayor importancia a partir de la crisis del Estado de Bienestar (Welfare State) cuyo paternalismo suponía las necesidades de los grupos, definía líneas y

política es sólo un proceso de liberación. La igualdad, en cambio, crea simetrías y proporciones, correlaciones y covarianzas, principios y comprobaciones”.

24.- *Ídem.* p. 46.

25.- *Op. Cit.* BOBBIO, Norberto. *El futuro...* p. 10.

26.- En CRESPO, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Cámara de Diputados, México, septiembre 2001. p. 11.

27.- En BOBBIO, Norberto. *El futuro...* p. 31.

estrategias de acción y con ello limitaba las posibilidades de organización y participación ciudadana.⁽²⁸⁾ Sin embargo, el paternalismo propiciaba el manejo arbitrario e irresponsable de la “cosa pública”, pues al prevalecer el conformismo de la ciudadanía, los gobernantes ni se sentían ni eran obligados de rendir cuentas.⁽²⁹⁾

Aunque como se vio anteriormente, tanto con Aristóteles como con Bobbio, que un sistema democrático trae inherente la participación ciudadana, tanto en la elección de gobernantes como en la toma de decisiones, en la actualidad está cobrando un nuevo auge y se perfila como una práctica que llega para quedarse. Práctica que consiste en tratar de “realizar reformas al Estado con base en la cultura política de la concertación, de la participación y de la corresponsabilidad ciudadana”.⁽³⁰⁾

Son diversos los factores por los cuales la participación ciudadana, con excepción del voto claro está, ha sido relegada dentro de la democracia y cabe señalar que no era vista con buenos ojos, pues tanto los pensadores modernos como los antiguos creían que la participación de los ciudadanos tenía que someterse a ciertas reglas para evitar que las asambleas cayeran en el caos.⁽³¹⁾ En fin, se podrían mencionar más factores, sin embargo, por razones obvias las omitiremos en este trabajo, no así sucederá con sus requisitos, beneficios, riesgos y condiciones necesarias para lograr o apelar a un óptimo de esta práctica ciudadana.

28.- Autores Varios. *Participación Ciudadana y control social*. Ed. Miguel Ángel Porrúa y Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). 1era. edición, México 1994. “El principal interés (de este tipo de Estado benefactor) se define como la responsabilidad legal formal y explícita por el bienestar básico de todos los miembros de la sociedad. A este tipo de estado se le ha denominado también de servicio o de bienestar, por el hecho de que se prestan aquellos servicios que no son producidos por el sector privado y que son considerados indispensables para el desarrollo integral de la sociedad”. pp. 99 y 100.

29.- *Ídem*. p. 103. “el paternalismo [...] es en adición, fuente de corrupción al fomentar la irresponsabilidad en gobernantes y gobernados, al permitir por parte de los primeros, el manejo sin vigilancia ni control de recursos del erario y el desentendimiento de los segundos ante esta situación”.

30.- *Ídem*. p. 137. “Esto es reformar el estado para tener una administración pública moderna, más democrática, más descentralizada, más eficiente y menos burocratizada...”

31.- MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no.4. IFE (Instituto Federal Electoral) México, 3era. edición, diciembre 1997. p. 18.

Para comenzar con el desfile de autores e ideas acerca de la participación ciudadana, se cita a Ana María Martínez Cabello quien dice que "La formación de una ciudadanía informada que piense y participe en el contexto de un proceso democrático implica una formación y una práctica de valores asociados a la democracia, como son la libertad, equidad, respeto a la otredad o diversidad, tolerancia, justicia y solidaridad..."⁽³²⁾ de aquí se pueden deducir algunos de los primeros requisitos para la participación ciudadana responsable, que van más allá de la concientización, pues se necesita que la ciudadanía este familiarizada con la formación de valores y los practique con cotidianeidad. Asimismo, hace el primer acercamiento al concepto al definir por separado "participación" y "ciudadano"; y argumenta que "la participación se refiere al conjunto de acciones voluntarias a través de las cuales los ciudadanos intervienen de forma individual o colectiva en los asuntos de la comunidad y en la política pública. [...] Para participar se necesita interés, información y compromiso; que en el sistema político existan los espacios de participación; se requieren estímulos políticos que correspondan a las necesidades o expectativas de las personas; estar convencido de las razones que se tienen para participar; que exista un equilibrio entre el querer y el poder participar, condiciones de equidad, de justicia social, de igualdad de oportunidades"⁽³³⁾ lo cual ya le torga un ámbito de acción y las condiciones necesarias del ambiente democrático que estimule la participación.

Por otro lado, ciudadano "es todo individuo (en México mayor de 18 años y con un modo honesto de vivir) sujeto de derecho y obligaciones jurídico-políticas [...] que hacen posible la participación en el ámbito público. Para ejercerlos es necesario que asumamos la decisión individual de hacerlo o no hacerlo."⁽³⁴⁾ Lo que lleva a pensar que existen ciertas restricciones o requisitos que permiten tener la calidad de ciudadano, lo cual puede variar de país a país. Además, agrega que el ejercer los derechos y la participación propicia una

32.-Autores Varios. *ZIRANDA: Ediciones de cultura política y educación cívica del IFE en Michoacán no.4*. Ed. IFE, Morelia, Michoacán, México 2002. p. 58.

33.- *Ídem*. pp. 63 y 64.

34.- *Ídem*. p. 63.

condición favorable para la convivencia de todos los sectores de la sociedad, pues tanto mayorías como minorías pueden influir y ser tomadas en cuenta para las decisiones públicas que les afectan, a través de la legalidad y el respeto. Caso contrario, el no participar y no ejercer los derechos puede llevar a la arbitrariedad, autoritarismo y abusos de los gobernantes.⁽³⁵⁾ Es decir, se puede caer en la apatía ciudadana para beneplácito de la corrupción de los malos gobernantes.

Por lo tanto, para la autora, la participación ciudadana es uno de los pilares de la democracia ya que ella permite el mejoramiento continuo de la sociedad, por lo que requiere de alicientes que la desencadenen. La ciudadanía tiene el derecho de intervenir e influir tanto en la formación del gobierno como en sus decisiones, con lo que la participación va más allá de las elecciones y se hace presente en la vigilancia y control de esas personas electas⁽³⁶⁾ y designadas.

Aún cuando en México los partidos políticos son un instrumento fundamental de participación ciudadana y política, ellos no poseen el monopolio de la participación en la vida social, económica y política, ya que esta no puede reducirse al momento de las elecciones como ya se explicó con antelación, por lo que, la participación ciudadana se puede dar en vertientes diferentes:

*Institucional: aquella que está promovida y garantizada jurídicamente desde el gobierno.

*Espontánea: se da de manera coyuntural, dispersa y con débil articulación orgánica.

*Manipulada: es promovida dentro y fuera del aparato gubernamental donde los intereses de los organizadores no necesariamente corresponden con los intereses de la ciudadanía movilizada

*Organizada: donde los actores cuentan con formas autónomas de representación orgánica de sus intereses. ⁽³⁷⁾

35.- Cfr. *Ídem*. p. 63.

36.- Cfr. *Ídem*. p. 64.

37.- *Ídem*. p. 65.

De igual forma, identifica los factores que inhiben esta práctica entre los que destaca “la ausencia de una educación cívica, la falta de conocimiento del entorno, una cultura política desmovilizadora y el hecho de que las instancias y mecanismos de participación ciudadana promovida desde los gobiernos, son casi siempre órganos de información o consulta, pero no le dan al ciudadano capacidad resolutive”.⁽³⁸⁾ Por lo que la ciudadanía se siente ajena a las decisiones y al mismo sistema de gobierno aún cuando se le haya permitido elegirlo.

Otro autor que es necesario citar nuevamente es Mauricio Merino, quien aporta una visión muy amplia sobre la participación ciudadana y que de entrada establece que para la construcción y consolidación de la democracia se requiere a las instituciones gubernamentales, a los partidos y de manera destacada, a los ciudadanos, ya que su “participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos”.⁽³⁹⁾

Para él, la participación ciudadana “es siempre un acto social colectivo (sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas)⁽⁴⁰⁾ y es el producto de una decisión personal. Su definición puede entenderse tomando en cuenta dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en la sociedad. Se invoca a la participación ciudadana para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. A menudo, suele ligarse con propósitos transparentes”⁽⁴¹⁾ los cuales son casi siempre benéficos “para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos.”⁽⁴²⁾ Por lo que la cooperación y la participación ciudadana trae consigo beneficios que el gobierno por sí solo no es capaz de prever y atender.

38.- *Ídem.* p. 65.

39.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en...* p. 7.

40.- *Ídem.* p. 9.

41.- *Op. Cit.* Marco Teórico Metodológico. IFAI, México, diciembre 2003, p. 19.

42.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en...* Pág. 9.

Sin embargo, expone la idea acerca de que la participación total y por lo tanto, el “ciudadano total” no existen, son utópicos, pues es imposible tanto la participación en todos los asuntos como la participación equitativa e igualitaria de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días. Esto debido a que no hay ni tiempo ni recursos suficientes que permitan participar en todos los acontecimientos, además, “la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad” ya que es imposible que todos los integrantes de la organización desempeñen las mismas funciones.⁽⁴³⁾ Ello atrofiaría el funcionamiento y difícilmente se obtendría el resultado esperado.

Por lo tanto, la participación se tiene que distribuir de manera desigual, tanto en las funciones como en las aportaciones individuales, lo que irremediablemente producirá desigualdad en los beneficios que obtendrán quienes deciden participar.⁽⁴⁴⁾ La idea es bastante clara en cuanto a que en una organización que se decide a participar o individuos aislados por su parte, no pueden participar en el mismo sentido ni en la misma magnitud, de lo contrario sería un esfuerzo estéril.

Aunado a lo anterior, propone que la participación se da, entre muchas otras cosas, “para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, [...] para cuidar los intereses y derechos [...] de grupos y de personas [...], pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan (y vigilar)...que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los grupos que integran una nación”.⁽⁴⁵⁾ Para ello se necesita que existan otros canales de participación, además del voto, mediante los cuales se pueda controlar el poder otorgado a los representantes y gobernantes⁽⁴⁶⁾, e incluso que permita castigar abusos.

Por lo tanto, es importante subrayar que la participación ciudadana no se remite únicamente a la emisión de un voto y que es menester que existan otros

43.- Cfr. *Ídem*. pp. 10,11 y 12.

44.- Cfr. *Ídem*. p. 12.

45.- *Ídem*. pp. 12 y 13.

46.- Cfr. *Ídem*. p. 14.

medios concretos de participación después de este. Debido a que con el voto “los partidos han de convertirse en gobierno: en asunto de todos y, en consecuencia, han de someterse a los otros controles ciudadanos que también exige la democracia (pues) es preciso que [...] haya otras formas de controlar el ejercicio del poder (y) no solo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, con la división de poderes a la cabeza, sino también formas específicas de participación ciudadana.”⁽⁴⁷⁾ Para lo que es necesario que exista el compromiso de la transparencia gubernamental y que este garantizado el derecho de acceso a la información, que culmine en una “contraloría social” para una efectiva rendición de cuentas.

Cabe mencionar que la participación ciudadana debe estar reglamentada y garantizada ⁽⁴⁸⁾, y que, por lo tanto se deben de aceptar las reglas del juego democrático y la voluntad libre de quien decide participar. ⁽⁴⁹⁾ Además, se debe conservar un equilibrio entre la participación ciudadana y la libertad de maniobrabilidad del gobierno, lo cual evitará problemas para la consolidación democrática. Pues en un régimen democrático los extremos son perjudiciales, dado que la ausencia de participación, así como el exceso de participación son vías para generar ingobernabilidad y el caos social. Por ende, las democracias modernas se tienen que mover forzosamente entre ambas aspiraciones, en busca del equilibrio entre la participación ciudadana y la libertad de maniobrabilidad del gobierno ⁽⁵⁰⁾, en aras de la gobernabilidad que les otorgue una mayor credibilidad que derivará en obediencia y cooperación, esto debido a que “la participación ciudadana supone [...] el convencimiento propio acerca de las razones que me llevan a participar...”⁽⁵¹⁾ Es decir, la participación ciudadana no consiste en que todos estén de acuerdo y participen en todo,

47.- *Ídem.* pp. 26 y 27.

48.- La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115, 2do. Párrafo, que “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados [...] los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, que [...] aseguren la participación ciudadana...” Y de igual manera, en el Artículo 122, h) se establece como facultad de la asamblea legislativa del DF: “Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana...”

49.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en...* p. 31.

50.- *Ídem.* pp. 41 y 42.

51.- *Ídem.* p. 52.

sino en la cooperación razonada de la mayoría de los ciudadanos, que aporte beneficios aún a los que por diversas razones no participan, siempre y cuando la oportunidad de participar de estos últimos quede disponible para cuando ellos lo decidan en una ocasión futura.

Por otra parte, Alicia Ziccardi advierte que aún cuando la democracia ofrece la mejor forma de gobierno no tiene solucionado el asunto de la participación ciudadana en la vida pública, ya que los votos no garantizan una relación constante y efectiva entre representante y representado, sino, por el contrario, suele acrecentarse la distancia existente entre ambos una vez pasado el periodo de elección, y no se toma en cuenta la idea de que “incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño [...] y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía.”⁽⁵²⁾ Por lo que apoya la idea de Merino de construir canales de participación ciudadana más allá del voto y que se viertan en la influencia a la hora de tomar decisiones, que durante el proceso de desarrollo le permita conocer los detalles, ejercer cierto control y vigilancia, pero sin intervenir ni modificar el curso de la acción acordada previamente, para que no interfiera en el desempeño y responsabilidad del encargado de llevar a cabo dicha acción y no se altere el resultado.

Otro autor que aporta una idea más es Álvaro Portillo, quien señala que tanto los discursos clientelistas como el asistencialismo dadivoso, al igual que la demagogia populista han invocado a la participación “mediante la cual de lo que se trata es construir ciudadanía, promover el protagonismo autónomo de la sociedad [...], todo ello en un horizonte de transformaciones que conciban un tipo de sociedad muy diferente a la actual.”⁽⁵³⁾ Lo que supone educar a la ciudadanía para hacerla conocedora y consciente de los problemas que le

52.-ZICCARDI, Alicia (Coord). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (memorias1)*. ed Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México 28 de junio de 2004. p. 10.

53.- *Ídem*. p. 106.

atañen y que sea capaz de vislumbrar una solución práctica para su propio beneficio, por lo que agrega: “La apelación a la participación requiere mucha información para el común de la gente, para que pueda actuar y definirse en uno u otro sentido.”⁽⁵⁴⁾ Lo que significa que dentro de la participación ciudadana deben de existir opciones para actuar y elegir, aparte de la elección de participar o no. Además, “Junto a la información (abundante, confiable y oportuna, ya que de no contar con estas características no serviría de nada) existe también la necesidad del aliento a la participación en tanto compromiso ciudadano que forma parte de una nueva conciencia cívica.”⁽⁵⁵⁾ Es decir, se necesita la confianza de que la participación propia es importante: como el cumplimiento de un compromiso ciudadano, o como portador de ideas nuevas.

Un autor más es José Sarukhán K. quien concretamente señala que la participación ciudadana “es el espacio donde interactúan grupos y personas, donde se estructura la demanda, se detectan los problemas y propuestas de solución y se da vigencia a la representación y a la decisión colegiada.”⁽⁵⁶⁾ Esta aportación, a parte de ser concreta en demasía apuesta por la decisión de la mayoría de una forma más especializada y racional, lo que se consigue con información fidedigna y educación.

Para él, “La educación contribuye a la formación de los valores sociales que norman la conciencia colectiva, la cual es en esencia una de las principales fuentes del derecho”; así, la participación de los individuos y grupos sociales en la orientación, implementación, y control de los planes gubernamentales, “se convierte más que en una dádiva, en un derecho.”⁽⁵⁷⁾ Por lo tanto, la participación ciudadana debe ser contemplada y fomentada en los tres niveles gobierno: federal, estatal y municipal. Los mecanismos para propiciarla y encauzarla pueden variar, pero el fin debe ser el mismo.⁽⁵⁸⁾ A lo que no queda

54.- *Ídem.* p. 113.

55.- *Ídem.* p. 11.

56.- *Op. Cit.* Autores Varios. *Participación Ciudadana y control...* p.109.

57.- *Ídem.* p. 107.

58.- *Ídem.* p. 107.

más que agregar, que aún cuando se hacen grandes esfuerzos tanto por parte del gobierno como de organizaciones sociales, esta práctica dista mucho de ser cotidiana. Tal vez debido al desencanto con el gobierno, tal vez a la ignorancia prevaleciente todavía en la población actual.

Paso a otro autor, Sergio García Ramírez quien define y sintetiza en forma bastante clara este concepto al establecer que “El Estado moderno, considerado como un Estado de Derecho ⁽⁵⁹⁾, tiene su raíz en la idea de participación (ciudadana)”⁽⁶⁰⁾, ello debido a que el “ciudadano (es) parte constitutiva de cuerpo político de la Nación”⁽⁶¹⁾, y por lo tanto “es natural –mejor todavía: obligado, necesario- que las partes de la Nación, los ciudadanos, los individuos, intervengan en la conducción de los asuntos que conciernen a la soberanía, los que atañen al conjunto social, los que repercuten sobre la suerte y la marcha del pueblo.”⁽⁶²⁾ Una idea, como se mencionó con antelación, bastante clara y contundente sobre el motivo y la razón para invocar y fomentar la participación ciudadana. Máxime, si se considera su comentario de que “no en balde participación equivale, vista desde cierto ángulo, a democracia”⁽⁶³⁾ que es el régimen en el que todos convivimos actualmente y del cual nos apremia su fortalecimiento y modernización.

Asimismo, identifica 3 formas de participación:

- a) “la participación ciudadana a través de los órganos característicos, típicos o tradicionales del Estado;
 - b) la participación mediante figuras externas al Estado mismo, pero admitidas por este en la tarea de influir y negociar en asuntos generales;
- y,

59.-Jesús Reyes Heróles explica que “En su sentido más amplio, Estado de Derecho se entiende como sinónimo de Estado moderno, Estado Democrático o demoliberalburgués.[...] Así, Estado de Derecho serviría para designar al Estado moderno en cuanto tiene de peculiar como forma histórica de ordenación política, en cuanto implica la soberanía popular, la representación política, los derechos individuales, la división de poderes, la personalidad jurídica de la entidad política y la subordinación del Estado al orden jurídico.(subordinación o sujeción del Estado al derecho)” *Op. Cit.* REYES HEROLES, Jesús. *OBRAS COMPLETAS...* p. 276.

60.- *Op. Cit.* Autores Varios. *Participación Ciudadana y control...* p. 73.

61.- *Ídem.* p. 74.

62.- *Ídem.* p. 76.

63.- *Ídem.* p. 77.

- c) la participación que resulta del acceso del individuo a ciertas fuentes de información o decisión, en cuya integración no interviene, pero con las que se relaciona al través de un aparato cautelar y procesal cuya eficacia previene la propia legislación”.⁽⁶⁴⁾

De tal suerte, que con la participación ciudadana, el participante no es un elector, sino un ciudadano pleno y un personaje en los procesos de la economía, de la cultura, de la sociedad y en general del conjunto de ese sistema de vida como lo es la democracia para construir y poner en marcha al Estado ⁽⁶⁵⁾ y mejorar constantemente su calidad de vida.

Por otro lado, el autor señala que la “abstención cancela al individuo como protagonista” sin anular los beneficios que se pueda hacer llegar mediante la participación de los otros. Así, la participación ciudadana forzosamente trae beneficios a la sociedad, ya sean directos o indirectos.

El mismo autor, expone que en México, la idea de los “Planes Nacionales” de los que derivan más planes y programas por sector, por región, por institución, etcétera; supone una fuerte participación ciudadana durante todo el proceso de planeación. Esto debido a que la planeación lleva implícita la evaluación y el control, de lo que se desprende que la participación ciudadana no puede relegarse únicamente a la discusión de los objetivos, pues quedaría a medias su participación si no se incluye su enjuiciamiento (evaluación) ya sea de aprobación, ya sea de reprobación.⁽⁶⁶⁾

Por lo tanto, según el autor, la participación ciudadana “no es apenas una injerencia, una intervención en ciertos temas o problemas. Es mucho más que eso: construcción de la propia vida, al través de la presencia común; hacerse el hombre a sí mismo, en el flujo de la vida en sociedad; erigir el destino personal,

64.- *Ídem.* pp. 77 y 78.

65.- *Cfr. Ídem.* p. 79.

66.- *Cfr. Ídem.* pp. 89 y 90.

en el trabajo por establecer el futuro colectivo. Ser parte es otra forma de ser uno mismo; otra manera de alcanzar, preservar, perfeccionar la identidad, que no ocurre en la soledad.”⁽⁶⁷⁾ Es decir (si es que todavía queda algo por decir), la participación ciudadana desarrolla las facultades de las personas, enriquece la vida, la visión y los conocimientos de los interesados y afectados; fomenta las relaciones personales (a la vez que fortalece las ya existentes); crea conciencia y solidaridad sobre los problemas de los demás y; hace interactuar al individuo con el medio y propicia el perfeccionamiento de ambos.

Un último autor es Jerónimo Díaz de quien se utilizará su idea acerca de cuanta participación ciudadana es necesaria para asegurara la gobernabilidad. Para él, la “participación [...] es insustituible para el amarre de la legitimidad y de la gobernabilidad del régimen.”⁽⁶⁸⁾ Sin embargo, sostiene que mientras menos politizada sea la población y por consiguiente, menos participación tengan, menores son los riesgos de que el sistema se paralice, lo que viene a contradecir su idea anterior y la idea de Bobbio de que en una democracia se debe alentar el mayor grado de participación ciudadana posible. Por lo tanto, en una “sociedad (democrática) la ciudadanía deberá tener un grado de politización o de identificación con la cosa pública sumamente equilibrado (el cual debe ser) lo suficientemente alto para alentar a la ciudadanía a concurrir en los instrumentos de canalización de la participación y lo suficientemente bajos para soportar golpes repentinos, no vigilar en forma escrupulosa asuntos minúsculos y [...] no desalentar a la ciudadanía de volver a concurrir” de lo contrario “se puede entorpecer la eficacia gubernamental y hacer aparecer óbices para la adopción de las políticas públicas.”⁽⁶⁹⁾ A este respecto, propone que los gobiernos se tienen que plantear el dilema sobre el grado óptimo de participación y politización requeridas para mantener la gobernabilidad, dado que la participación es un fuerte aliciente para tal propósito. A su vez, los buscadores del poder deben fomentar la participación

67.- *Ídem.* p. 91.

68.-DÍAZ, Jerónimo y ÁVILA, Alfredo. *Elecciones y Participación Ciudadana en México*. Ganadores del 2do. Certamen Nacional de Ensayo. Ed. Instituto Federal Electoral. México 1998. p. 31.

69.- *Ídem.* pp. 31 y 32.

ciudadana en busca del mayor número de votos que les otorgue legitimidad.⁽⁷⁰⁾ Por lo tanto, se concluye que el nivel de participación deseada siempre tendrá que ser el mayor posible, pues cuando los intereses son genuinos, legítimos y transparentes es improbable que exista la renuencia social para implementarlos. Para ello es necesario informar a la ciudadanía para dos propósitos: 1.- para contar con su aprobación, y 2.- para contar con su cooperación.

1.3. Políticas Públicas

Para comenzar se puede decir que las Políticas Públicas responden a necesidades de la sociedad, las cuales son instrumentadas por el gobierno, por lo tanto, se puede afirmar que buscan beneficiar más a la sociedad que al gobierno. Sin embargo, esta sería una afirmación muy descabellada, pues también benefician al gobierno al ayudarlo en su labor de gobernar.

Las Políticas Públicas pueden ser vistas desde dos puntos de vista: amplio y estricto. En el punto de vista amplio se entiende por “Políticas Públicas a la acción estatal en general”.⁽⁷¹⁾ El punto de vista estricto es una tanto más elaborado al mencionar que “se entienden por Políticas Públicas a un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo, que tienen por objetivo el cumplimiento de metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate”.⁽⁷²⁾ Dentro del proceso completo de cualquier política pública se encuentran cuatro etapas: formulación, operación, aplicación y evaluación.⁽⁷³⁾ Sin embargo, José R. Castelazo, identifica 6 componentes: ⁽⁷⁴⁾

70.- *Ídem*. p. 32

71.- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio y VARELA PETITO, Gonzalo. *Políticas Públicas en América Latina: seis estudios de caso*. FLACSO, México 1987. p. 11.

72.- *Ídem*. p. 11.

73.- *Ídem*. p. 11.

74.- Revista de Administración Pública (RAP) no. 107. *Transparencia en la Función Pública*. INAP enero-abril 2003 Vol. 38 No. 1. p. 58.

- *El propósito explícito de la misma;
- *La norma o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva, para la parte gubernamental
- *El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos;
- *La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo;
- *Las prácticas consuetudinarias que posibilitan su ejecución; y por último,
- *La participación de la sociedad organizada como responsable de esa política pública.

Para Miguel González Madrid, “Las políticas públicas en tanto acciones públicas producidas en sociedades democráticas, son una forma privilegiada de expresión de la decisión colectiva a partir de la articulación selectiva de una multiplicidad de intereses y preferencias valorativas...”⁽⁷⁵⁾, es decir, las políticas públicas atienden prioridades no solo necesidades.

Por otro lado, en el Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, la definición va más allá en el sentido de participación y responsabilidad de la sociedad y textualmente establece que las políticas públicas son “Decisiones del gobierno que incorporan la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los grupos sociales y los agentes privados. Estas nuevas políticas contribuyen y confeccionan nuevos criterios de participación de costos, consecuencias sociales, y efectividad y transparencia”.⁽⁷⁶⁾ De lo cual se deduce que para el éxito de la instauración de una política pública se necesita la participación activa de la sociedad y el gobierno, pues es lógico que si la sociedad tiene una necesidad prioritaria participe en la solución de esta y no espere a que la política pública por sí sola resuelva el problema. Además, en esta interacción de gobierno y sociedad se irán corrigiendo errores en los procesos, de los cuales no se tendría conocimiento sin la participación y corresponsabilidad de la sociedad.

75.-MARTINELLI, José María. *Políticas Públicas en el nuevo sexenio*. Plaza y Valdez. México 2002. p. 21.

76.-ANAYA CADENA, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México 1997. p. 283.

Así pues, una Política Pública se puede definir como la acción de respuesta del gobierno a una necesidad social, caracterizada por ser prioritaria. En esta acción tanto el gobierno como la sociedad interactúan y son responsables de su buen funcionamiento y mantenimiento, de sus costos, beneficios y de sus mejoras e innovaciones, ya que esto permite un conocimiento concreto de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, uno de los tantos requisitos esenciales para aspirar a una democracia moderna, fuerte y estable.

Ahora bien, enfocando este concepto sobre el tema de estudio se infiere, apoyado en los seis componentes mencionados con antelación, que el gobierno adquiere una obligación ineludible de transparentar su desempeño con el fin de limitar la discrecionalidad. Sin embargo, lo que viene a cerrar el círculo esta política pública es la participación ciudadana, reglamentada y organizada. Ya que los beneficios que pueda acarrear, estarán ligados a su capacidad y funcionalidad de vigilar, controlar y eficientar el desempeño gubernamental en sus diferentes acciones, sobre todo en las áreas propensas a corromperse. Por lo que, el ejercicio del derecho de acceso a la información es parte fundamental para la transparencia como política pública.

1.4. Transparencia

Para comenzar con este tercer concepto, transparencia (término que puso en boga Mikhail Gorbachev en su libro *Perestroika, New Thinking for Our Country and the World*)⁽⁷⁷⁾, una vez más se cita a Mauricio Merino y a su idea acerca de esos tópicos de difícil conceptualización, ya que de la misma forma que se apuntó en el concepto de democracia, la transparencia también, es uno de esos tópicos que no tienen una sustancia específica y que como muchos de esos conceptos son las circunstancias las que resuelven el contenido, dando lugar a una divulgación y utilización extendida pero sin una idea clara de lo que se quiere decir.⁽⁷⁸⁾

77.- Op. Cit. Revista de Administración Pública (RAP) no. 107. *Transparencia en la ...*, p. 53. (La palabra que Mikhail Gorbachev utilizó es "Glasnost" que es traducible como transparencia y que se refiere a la apertura de los asuntos públicos en todos sus ámbitos.) Citado por CASTELAZO, José.

Sin embargo, a pesar de que este es un concepto, que si bien es cierto que no existe un consenso generalizado en cuanto a su significado, sí existe una cierta orientación hacia donde va dirigido y su ámbito, lo que hace un poco menos complejo su significado. Aunque no por ello rígido, pues al mismo tiempo encierra gran variedad de ideas y en ese mismo ámbito sus límites no están establecidos.

Por lo anterior, el tópico de Transparencia se va a enfocar en el ámbito de la Administración Pública y se intentará dar una visión de lo que la transparencia implica, requisitos para que exista y su utilidad para la vida social.

Para iniciar, se hará un breve regreso a Jesús Rodríguez Zepeda, quien apunta que la idea de la transparencia está presente en casi todos los grandes sistemas de elaboración política, y que desde el siglo XVII, se convirtió en una pieza clave de la corriente liberal debido a los tratados de John Locke, quien sugiere que los hombres en su estado natural están dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, tienen los mismos derechos, y entre ellos está el de poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado, de aquí la afirmación democrática de la transparencia, formulada en el año de 1690.⁽⁷⁹⁾

Este mismo autor, liga directamente a la Transparencia con la publicidad y menciona que ambas, además de derechos, son piezas fundamentales para la justicia, pues quien esconde, quien oculta, quien no surte información de los asuntos públicos difícilmente ostenta o representa intereses legítimos.⁽⁸⁰⁾

Ahora bien, ya entrados en el tema, se comenzará por citar a Daniel Kaufman quien establece que “el concepto de transparencia se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes.

78.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *Transparencia: libros, autores...* p. 11.

79.- *Op. Cit.* RODRIGUEZ ZEPEDA, Raúl. *Estado y Transparencia...* p. 5.

80.- *Ídem.* p. 6.

La Transparencia debe tener entre otros atributos los siguientes:

- Fácil acceso a la información
- Comprensiva
- Relevancia
- Calidad y Confiabilidad

Además, alguna información clave relacionada con la transparencia sólo puede surgir de instituciones del gobierno, tales como las estadísticas económicas y financieras. Consecuentemente, hay un papel para una promoción preactiva de un flujo transparente de información relevante desde estas instituciones.”⁽⁸¹⁾ Es decir, el autor propone de inicio el ámbito dentro del que se va a llevar a cabo la transparencia y hace referencia en cuanto a sus cualidades como son: la no discriminación hacia los ciudadanos; comprensible para el solicitante; la importancia del tema; y la honestidad de la institución para proporcionar información suficiente y fidedigna.

Por su parte, Luis Carlos Ugalde define a la transparencia como una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, la cual debe ser clasificada y fidedigna, es decir, se trata de un acto de colocar la información en la vitrina pública para que cualquier persona pueda analizarla, lo que constituye una herramienta para sancionar en caso de encontrar anomalías en su interior, pues la transparencia es un instrumento del sistema global de la rendición de cuentas.⁽⁸²⁾ Como se puede ver, Ugalde ya propone un uso a la Transparencia, al mencionar a la “sanción” como una posibilidad.

Otro autor por demás interesante es Rodolfo Vergara quien sostiene que la transparencia tiene lugar en las organizaciones, y que cuando pedimos que el

81.-En *Marco Teórico Metodológico*. IFAI, México, diciembre 2003, p. 10. KAUFMAN, Daniel. “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance.”

82.-UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y Democracia. El Caso de México*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 21. IFE (Instituto Federal Electoral) México, abril 2002. p. 17.

gobierno sea transparente nos referimos a que las distintas organizaciones públicas informen a la sociedad acerca de sus decisiones, sus procesos y resultados, es decir, que hagan del dominio público la información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad. ⁽⁸³⁾

Para él, “la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos”. ⁽⁸⁴⁾ Por lo que, continúa el autor, “la transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de los individuos o camarillas burocráticas” ⁽⁸⁵⁾, es decir, “su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público. En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas” ⁽⁸⁶⁾, en otras palabras, la implementación y funcionalidad de la transparencia benefician a la sociedad al obtener los servicios de alguna dependencia en tiempo y forma, y ayuda al gobierno al hacerlo operable y funcional.

Pasando a otro autor, Eduardo Guerrero, argumenta que “la transparencia es un asunto interdisciplinario que tiene resortes en la economía, en el derecho, en la ciencia política, en la moral y que tiene también consecuencias que se mueven en varios ámbitos de la vida social.” ⁽⁸⁷⁾ Asimismo, afirma que “la Transparencia y la Rendición de Cuentas son dos principios básicos de la ética política democrática que las autoridades gubernamentales están obligadas a

83.-VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como problema* Cuadernos de Transparencia no. 5. IFAI, México, marzo 2005. p. 9

84.- *Ídem*. p. 17.

85.- *Ídem*. p. 23.

86.- *Ídem*. p. 24.

87.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *Transparencia: libros, autores...* p. 26.

cumplir y respetar”.⁽⁸⁸⁾ Ambas, están aliadas pero no deben confundirse y concuerda con Ugalde al decir que la Transparencia no implica el rendir cuentas a un destinatario específico sino el acto de colocar la información en la vitrina pública, por lo que un gobierno democrático debe transparentarse para ser sujeto de escrutinio público, para que la sociedad pueda conocer su funcionamiento, y se pueda exigir a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos y que en verdad se pueda verificar que el gobierno hace lo que dice y como lo dice, pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa que la necesidad de contar con la aprobación del público.⁽⁸⁹⁾ Por lo que, con la Transparencia los gobernantes se someten y se comprometen a la discusión pública de su actuar, lo que a su vez ataca la corrupción y la discrecionalidad, dando a la ciudadanía la oportunidad de recuperar “su potestad sobre los actos de gobierno”.⁽⁹⁰⁾

Un autor, por demás fundamental en este tema de la transparencia es Juan Pablo Guerrero Amparán, quien es considerado por algunos como uno de los precursores de este tema en México, y que desde la cátedra, la investigación y ahora como comisionado del IFAI ha encaminado su esfuerzo al fortalecimiento de la democracia a través de uno de sus puntos más desdeñados por el gobierno: la Transparencia.

Juan Pablo Guerrero se refiere a la transparencia, o mejor dicho, a las obligaciones de transparencia, como aquella información del gobierno que tiene que estar siempre disponible al público sin que medie solicitud de algún ciudadano en concreto, en otras palabras, “las llamadas obligaciones de transparencia se refieren a la información vinculada con el marco general de actuación de una agencia de gobierno que debe estar disponible en Internet.”⁽⁹¹⁾ Lo que lleva a afirmar que toda la información de las dependencias gubernamentales, en cuanto a su actuar en general y desempeño, debe ser

88.- *Op. Cit.* AUTORES VARIOS. *Cultura de Transparencia...* p. 13.

89.- *Ídem.* pp. 13 y14.

90.- *Ídem.* p. 14.

91.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio (Coord). *Transparencia: libros, autores...* p. 47.

pública siempre, y además, hay que agregar, que no sólo debe estar disponible en Internet sino que también por cualquier otro medio de difusión masivo (folletos, prensa escrita, radio, televisión, etcétera).

Este mismo autor, sitúa a la transparencia dentro de la literatura sobre la Reforma del Estado.⁽⁹²⁾ Menciona que ella es una condición necesaria para la rendición de cuentas y que, a su vez, genera mecanismos de autocontrol del servidor público, pues la actuación del que se sabe observado o expuesto al escrutinio público es distinta del que sabe su actuar en la secrecía absoluta.⁽⁹³⁾

Sin embargo, apunta que la transparencia, no puede ni debe tomarse como un fin, sino como un medio más, al igual que el acceso a la información, de la relación entre el Estado y la sociedad, para que el Estado funcione de una mejor manera en beneficio de la sociedad.⁽⁹⁴⁾

Un autor más, es Ernesto Villanueva quien, al igual que Jesús Rodríguez, liga a la Transparencia con la publicidad, y a este respecto textualmente dice: “Es claro que transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables. La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democráticas de las instituciones públicas.”⁽⁹⁵⁾ La idea de que la transparencia, en el ámbito del Estado, es una herramienta para el control del poder es apoyada de igual manera por Andreas Schedler, quien además argumenta que “La teoría liberal nos dice que necesitamos transparencia para que el poder no

92.- *Ídem*. pp. 47 y 48. El autor ubica a varias corrientes dentro de la literatura de Reforma del Estado, dentro de las cuales destaca tres: “el primero, es el esfuerzo por fortalecer los pesos y los contrapesos en el diseño institucional [...] vinculada con la descentralización, las reformas judiciales, el poder Legislativo y su consolidación, y la autonomía de agencias reguladoras de sectores sociopolíticos o de mercados. Otra corriente [...] se centra en los intentos de mejorar las capacidades del Estado de cumplir con sus tareas elementales. En ese debate se ubican las propuestas de reconstruir o construir las capacidades del Estado: inventar o reinventar al gobierno para que cumpla con lo que está llamado a hacer. Y en la tercera categoría, [...] podríamos ubicar todas las modificaciones que han buscado cambiar la relación entre la sociedad y el Estado. Otra forma de ponerlo es eludir a la democratización del ejercicio gubernamental, en el que viene todo un estudio sobre organizaciones civiles, el *empoderamiento* de la sociedad, y yo inscribiría ahí, aunque sólo es una propuesta, este tema que hoy nos ocupa de leyes de acceso a la información.”

93.- *Ídem*. p. 49.

94.- *Ídem*. p. 52.

95.- *Ídem*. pp. 63 y 64.

se vaya por la libre y haga destrozos. La teoría democrática prescribe que sean los ciudadanos y ciudadanas quienes *en última instancia* deben controlar el poder. La transparencia le sirve a este fin”.⁽⁹⁶⁾

De todo lo anterior se puede concluir que la transparencia tiene su ámbito de aplicación en las organizaciones que representen algún tipo de interés público para la sociedad, y que es, antes que nada, un compromiso que todo gobernante y servidor público está obligado a asumir como un código de ética. Dentro de este compromiso se destaca tanto el libre ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la sociedad como la actitud del gobierno de permanecer en la mejor disposición, ya sea de publicar la información en todos los medios posibles o de entregarla al solicitante, sin restricción alguna salvo las que por su naturaleza representen un peligro para la estabilidad social. Dicha información debe ser útil para la sociedad en su conjunto, ya sea que sirva para sancionar o para premiar, para controlar al poder o para poner fin a los actos de corrupción y evitar el desvío de funciones o de recursos públicos a fines particulares. La transparencia en el gobierno es indispensable porque en su interior, en esa relación entre las mismas dependencias, se puede propiciar un rápido flujo de información en aras de un mejor desempeño y una mejor respuesta a las demandas de la sociedad. Pero sobre todo, es importante porque así, la sociedad tiene la oportunidad de retomar una parte muy importante en la relación gobernante-gobernado, y realmente ser titular de su soberanía.

1.5. Derecho de Acceso a la Información

Para continuar con el desarrollo de este trabajo es necesaria ahora la definición del concepto de derecho de acceso a la información. Dentro de los diferentes autores y documentos que hablan sobre este derecho se puede encontrar una gran diversidad. Sin embargo, para efectos del planteamiento de

96.- *Ídem.* p. 84

este problema a estudiar, concretamente se señalarán sólo aquellos que se acerquen de una forma más directa a la cuestión expuesta.

Para comenzar, hay que aclarar que el derecho de acceso a la información es una vertiente del derecho a la información ⁽⁹⁷⁾, idea que Ernesto Villanueva expresa textualmente así: “El derecho de acceso a la información pública será entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información.”⁽⁹⁸⁾

Ahora bien, una primera referencia que es obligada por su ámbito de influencia en muchos países es la que se redacta en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que textualmente dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de 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”.⁽⁹⁹⁾

En el caso específico de México, una de las primeras referencias sobre este derecho se remonta al año de 1977, la cual se encuentra en el artículo 6to. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que textualmente manifiesta que “... el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Lo que concede la posibilidad a cualquier ciudadano para exigir información al gobierno. Aunque no se detalla la forma y límites en que el Estado será garante de este derecho.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define al Derecho a la información de una forma más detallada como una garantía individual con diversas manifestaciones. Entre las que se encuentran: el

97.-BAUTISTA, José y AGULAR, Elena (Coords.). *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. ed. IFAI, 2da. edición, octubre 2005. p. 15.

98.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. (Coord). *Transparencia: libros, autores...* p. 62.

99.- ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparencia no.7, IFAI, agosto 2005. p. 13.

derecho de acceso a la información pública, el cual debe estar garantizado por el Estado a través de una Ley específica; el derecho a informar, el cual supone, por un lado, el derecho a difundir informaciones y opiniones, tomando en cuenta el punto de vista del emisor; y por el otro, el derecho a ser informado que comprende el derecho de investigar y recibir datos, información y opiniones desde la perspectiva del receptor.⁽¹⁰⁰⁾

También se enfatiza que “la complejidad que significa el derecho a la información cumple con un principio fundamental o esencial de los derechos humanos: la maximización y optimización del sistema de derechos y el reforzamiento de sus garantías. La existencia de este derecho implica, consecuentemente, la instrumentación de garantías que permitan su cabal cumplimiento y goce por parte de las personas. El ciudadano cuenta, de esta forma, con el poder necesario para hacer efectivo el derecho fundamental de acceder a la información contenida en documentos generados o administrados por las dependencias y entidades del gobierno federal.”⁽¹⁰¹⁾

Ernesto Villanueva señala lo anterior, de una forma más concreta, y menciona que el derecho a la información incluye “tres elementos específicos: 1) El derecho de atraerse de Información; 2) el derecho a informar y, 3) el derecho a ser informado.”⁽¹⁰²⁾

Además, sostiene que “el derecho a la información puede definirse como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente las que generan los órganos del Estado. (Por lo que) las fuentes de información distintas a las del Estado están protegidas por el derecho a la privacidad.”⁽¹⁰³⁾ De tal suerte que este derecho a

100.- *Cfr. Marco Teórico Metodológico*. IFAI, diciembre 2003, p. 22. (Tomado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000 Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril.)

101.- *Ídem*. p. 22.

102.- *Op. Cit.* ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso...* p. 14.

103.- *Op. Cit. Marco Teórico Metodológico*. IFAI, México, diciembre 2003, p. 14 (Villanueva, Ernesto, Derecho mexicano de la Información: doctrina legislación y jurisprudencia.)

la información no es una potestad ilimitada de los gobernados sino que se puede restringir ya sea por razones de seguridad nacional, ya sea para proteger la información de particulares en posesión del gobierno, de acuerdo con su derecho a la privacidad. En otras palabras, el derecho a la información “sólo debe tutelar el acceso de los gobernados a la fuentes de información de los órganos del Estado.”⁽¹⁰⁴⁾ Por otra parte, argumenta que el “derecho de acceso a la información [...] estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo a la ley.”⁽¹⁰⁵⁾

Sin embargo, la definición que quizás sea más incluyente de los actores y sus responsabilidades es la que aporta Alasdair Roberts quien no sólo habla del derecho a la información sino de una obligación al plantear “que los derechos a la información deben ser vistos como partes esenciales de los derechos básicos de participación política...” y que “la participación ciudadana para el control gubernamental no es sólo una posibilidad productiva sino un deber y una responsabilidad”, pues para él “la tarea de proveer servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a la instituciones gubernamentales, pero los ciudadanos no pueden evadir su responsabilidad de asegurar que estas agencias funcionen correctamente...[Existe] una obligación de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y se puede justificar el derecho de acceso a la información como un mecanismo para permitir a los ciudadanos cumplir con esta obligación.”⁽¹⁰⁶⁾ Es decir, este derecho necesita forzosamente la participación obligada de la ciudadanía, quizás no de todos, pero si de la mayoría que reditué en beneficios hasta para los que por causas diversas no lo ejercen, pues no sólo sirve para controlar al gobierno en sus malos manejos, sino también para tomar decisiones personales, para orientar decisiones y sobre todo para reivindicar la soberanía.

104.- *Ídem.* p. 14.

105.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *Transparencia: libros, autores...* p. 62.

106.-*En Op. Cit.* ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma *Leyes de Acceso...* p. 15.

Ahora bien, partiendo de los conceptos anteriormente expuestos y relacionándolos, se puede concluir que en una democracia los actores principales son tanto gobierno como sociedad, pues ambos son complementarios e imprescindibles, y la nula participación de uno automáticamente cancela a la democracia como régimen. Por lo que se necesita la participación informada y constante de la ciudadanía y el compromiso ético del gobierno de actuar siempre a favor de la sociedad. Sin embargo, esto no es común en la realidad por lo que un régimen que se jacte de democrático debe prever reglamentos para atacar el desvío del gobierno de su función primordial: la administración del Estado. Asimismo, el gobierno no puede auto-vigilarse y auto-evaluarse, es ilógico y sumamente difícil, debido a la complejidad que en sí mismo encierra y a su variedad de funciones, procesos, relaciones, personal y empresas que se involucran dentro de ella. Por tal motivo esta responsabilidad recae forzosamente sobre la otra parte fundamental del régimen: la sociedad. Es responsabilidad nuestra vigilar lo que es de todos, evitar que lo público se vuelva privado, que lo perteneciente a todos se vuelva de algunos, en fin, que lo que está destinado para beneficio social sea utilizado para un beneficio particular.

Por todo esto, es menester que cada persona componente de la nación se vuelva conciente de su papel a desempeñar dentro del régimen por todos aceptado, que ejerza los derechos que le harán titular de su soberanía y se informe hasta donde le sea permitido sin exclusión. Pues la ciudadanía es un deber, y por lo tanto es nuestro deber informarnos y vigilar la conducción del Estado y su buen funcionamiento, ya que ello nos propiciará un desarrollo integral como ciudadanos y también como nación.

De tal suerte que en esta última idea se pueden verter los esfuerzos encaminados en la definición de los conceptos anteriores, pues el caso a estudiar tiene deficiencias significativas en cuanto a la participación de la sociedad en su conjunto. Asimismo, el objeto de estudio requiere que el último concepto sea apoyado y alimentado por los otros, pues es este sobre el que

versará la investigación siguiente, sobre el que se enfocará la atención para entender más este fenómeno, con el claro fin de encontrar soluciones posibles.

Así pues, se cierra este primer capítulo, para dar lugar al segundo; y que de esta forma se pase de las ideas de la teoría a las acciones de la práctica, en otras palabras, se aterrizará todo el planteamiento anterior, para dar seguimiento a la investigación.

2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: antecedentes, factores y mecanismos de acceso a la información pública

2.1. Antecedentes del Derecho de Acceso a la información en México

Para poder comprender con la mayor claridad posible el problema a estudiar es menester conocer los antecedentes que se presentaron y las cuestiones que comenzaron a darle forma al derecho de acceso a la información pública, ya que cuando el gobierno pone en marcha una acción se debe de poner cierto énfasis en los diseñadores, su marco normativo, los objetivos a que apunta, sus costos, beneficios, mecanismos de evaluación y requisitos mínimos para su buen funcionamiento.

Para iniciar es necesario decir que el derecho de accesos a la información ha sido reconocido en diversos ordenamientos internacionales, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA de 1969.⁽¹⁾

Sin embargo, como antecedente histórico sobre este derecho tenemos que el primer país en aprobar una Ley de acceso a la información fue Suecia⁽²⁾ en el año de 1766 y cuyo principal impulsor fue un sueco-finlandés llamado Anders Chydenius. El nombre de la ley, impulsada por este sacerdote y diputado, fue: "Ley para la libertad de prensa y del derecho de acceso a las Actas Pública."⁽³⁾ Este hombre fue inspirado por el imperio chino de su época, y en particular por su libertad de prensa y la disponibilidad de los emperadores de admitir y

1.-*Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública*. IFAI, México, diciembre de 2005. p. 3.

2.- *Ídem*. "posteriormente se promulgaron leyes en Estados Unidos en 1966, en Francia en 1978 y en Australia en 1982"

3.- *Op. Cit.* ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso*.... p. 5.

corregir sus errores como prueba de amor a la verdad y al conocimiento, y como manifestación de rechazo a la ignorancia, a la mentira y a la opacidad.⁽⁴⁾

De lo anterior, Jhon Ackerman e Irma Sandoval, sostienen que este tipo de leyes surgen de las luchas por la libertad de expresión, de prensa y por el derecho a tomar parte de las decisiones públicas, así no sorprende que la primera Ley de acceso a la información asegurara la libertad de prensa.⁽⁵⁾

Ahora bien, en el caso concreto de México, como ya se dijo anteriormente, un primer acercamiento en la lucha hacia el derecho de acceso a la información pública tiene antecedentes y quedó inscrito en la Constitución Mexicana en el año de 1977, y que tanto en el artículo Sexto como en el Octavo, estipulan el derecho de obtención de información gubernamental y el derecho de petición respectivamente. Sin embargo, el derecho de acceso a la información no se reglamentó y por lo tanto no se garantizaba cabalmente y sólo se sujetaba a la disponibilidad de los servidores públicos⁽⁶⁾ lo que generó nuevos problemas para desenmarañar su significado.

La reforma política del 30 de diciembre de 1977 al artículo Sexto Constitucional, consistió en la adición a su último párrafo de la expresión: “El derecho a la información será garantizada por el Estado”, pero que ante la falta de un marco jurídico de aplicación se prestó a malos entendidos como el que se suscitó en la interpretación del Poder Judicial de la Federación en su largo recorrido para entenderlo y que textualmente expresa:

“La adición al artículo 6to. Constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se

4.- Cfr. *Ídem*. p. 13.

5.- *Ídem*. pp. 13 y 17.

6.- Cfr. *MEXICO: TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION*. ed. IFAI, México, enero, 2005. p. 1.

desprende que:

a) *Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política” y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opinión de los partidos políticos.*

b) *Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y,*

c) *Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.”⁽⁷⁾ De lo que se puede inferir, pues es bastante claro, que se toma al derecho de información como una prerrogativa otorgada los partidos políticos⁽⁸⁾ para difundir y hacer saber su opinión a la sociedad, y se enfatiza que en ningún momento se intentó que la ciudadanía tuviera acceso a la información pública gubernamental, aunque queda de manifiesto que se puede lograr por medio de un reglamento legal.*

Sin embargo, tiempo después la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1996, en una opinión consultiva hecha por el entonces presidente de la

7.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. (Coord). *Transparencia: libros, autores...* p. 60. (Expuesto por Ernesto Villanueva y tomado del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: P. LXI/ 2000 p. 71.)

8.-Ver artículo de Cossío D. José Ramón. *¿Es la Transparencia una condición del Estado de Derecho?* En Revista ESTE PAÍS, octubre 2005. “La Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia adoptó este entendimiento en sentencia dictada el 15 de abril de 1985, en la que negó el amparo solicitado por un particular”.p. 44.

República, Ernesto Zedillo, estableció un nuevo criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con un derecho ciudadano al acceso a la información pública gubernamental. En esta opinión consultiva para identificar el alcance de este derecho, la Suprema Corte resolvió que:

“El artículo 6to. Constitucional, in fine, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas elegidas o designadas para defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 Constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”⁽⁹⁾

Así, el nuevo sentido de la interpretación se convirtió en una garantía social que tiene por objetivo fomentar la participación informada de los ciudadanos en aras de un progreso de nuestra sociedad democrática y que a su vez fortaleciera el sostenimiento del régimen. Pues garantiza a la sociedad el acceso a la información que el gobierno maneja y produce dentro de sus

9.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. (Coord). *Transparencia: libros, autores...* p. 61. (Expuesto por Ernesto Villanueva) Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996.

actividades, como es deseable en una democracia, sólo siendo limitado por cuestiones de seguridad o interés nacional y el derecho a la privacidad de terceros.⁽¹⁰⁾

Sin embargo, tuvieron que pasar 25 años, desde que se hizo la reforma al artículo 6to. en 1977 para que se diera un marco legal al derecho de acceso a la información pública, pues no fue sino hasta el 11 de junio del 2002 que se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (la cual entró en vigor al día siguiente), y cuya función primordial es aminorar las deficiencias y llenar los vacíos legales que anteriormente existían en esta materia. Además, entre sus objetivos se destacan: garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, transparentar a la función pública, propiciar la rendición de cuentas a los ciudadanos, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y al fortalecimiento del Estado de derecho.

Cabe aclarar que con la llegada a la Presidencia de Vicente Fox en diciembre del año 2000, se enfatizó la importancia de manejar los asuntos públicos con transparencia, permitiendo a su vez el libre ejercicio del derecho de acceso a la información a la sociedad en su conjunto con el fin de realizar una efectiva rendición de cuentas, lo cual se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en los diferentes Planes y programas que se elaboraron para conseguir un mayor margen de confianza y credibilidad en la función pública y erradicar la corrupción.

2.2 Descripción del Derecho de Acceso a la Información en los diferentes planes de gobierno.

Entre los tantos puntos que se abordan en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se enfatiza que “Requerimos un gobierno abierto y transparente,

10.- Cfr. Op. Cit. Cossío D. José Ramón. *¿Es la Transparencia una condición...?* p. 44.

que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información.”⁽¹¹⁾ Para ello se detalló la Agenda Presidencial del Buen Gobierno, se estableció la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la corrupción y se creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece que para cumplir con su misión el Poder Ejecutivo Federal habrá de “Establecer una nueva cultura de gobierno basada en [...] la transparencia y la rendición de cuentas.”⁽¹²⁾ Las cuales, entre otras, se enfatizan también en las normas básicas de acción gubernamental.

En el punto sobre la Transparencia claramente se señala que “Las reglas de acceso a la información gubernamental tienen que ser las mismas para todos los interesados en la actividad del gobierno. Informar de manera transparente y oportuna debe ser una constante en todas las dependencias de la Administración Pública Federal”. Por lo que se puede inferir que ya se tenía en mente la idea de una Ley que cobijara esta propuesta y en la que “gobierno y sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción.”⁽¹³⁾

En el punto referente a la Política interior se vuelve a establecer que la Administración Pública Federal tiene la obligación de informar sobre las acciones ejecutadas, exponiendo los motivos y los anhelos que las inspiran, ya que ello contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el ejercicio de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a

11.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 51 del Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de mayo de 2001 (segunda sección)

12.- *Ídem.* p. 26.

13.- *Ídem.* pp. 33 y 34

las autoridades. Por lo que se compromete a seguir respetando las libertades de prensa y de expresión independientemente de que las opiniones que se formulen y difundan critiquen su desempeño.⁽¹⁴⁾

Por lo tanto, el Ejecutivo Federal asume plenamente su responsabilidad de dar acceso a los ciudadanos a la información pública contenida en documentos oficiales, pues “El libre flujo de la información es consustancial a la democracia”. Para lograrlo “propondrá la actualización del marco jurídico correspondiente y contribuirá a la modernización de los sistemas con los que operan los archivos que resguardan y catalogan la información elaborada por instancias gubernamentales oficiales.”⁽¹⁵⁾ Asimismo, en el punto referente al Gobierno Democrático, específicamente en las estrategias, se lee una que textualmente dice: “[i] Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.”⁽¹⁶⁾ Ambos preceptos son bastante explícitos y son parte fundamental de la base sobre la que se partirá posteriormente para construir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2.2.2. Agenda Presidencial de Buen Gobierno

La creación de esta agenda de seis puntos surge de la necesidad de cambiar el papel predominante que la APF tenía frente a la sociedad y tiene como visión la transformación de la gestión pública y la aspiración de una nación democrática, con un crecimiento estable y competitivo. Así como un desarrollo incluyente, mediante la conducción responsable y participativa hacia una sociedad más justa y equitativa, consolidando el cambio de un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de Derecho.

14.- Cfr. *Ídem*. p. 46.

15.- *Ídem*. p. 46.

16.- *Ídem*. p. 114.

Ahora bien, los seis puntos que componen a esta agenda son:

- 1.-gobierno que cueste menos.
- 2.-gobierno con calidad.
- 3.-gobierno profesional.
- 4.-gobierno digital.
- 5.-gobierno con mejora regulatoria.
- 6.-gobierno honesto y transparente.

De estos seis puntos, el que se involucra con este tema es el de Gobierno Honesto y Transparente, y en el cual se enlistan estrategias diversas entre las que destacan: Combate a la Corrupción, Código de Ética, Acciones Sociales para combatir a la Corrupción, Programa Usuario Simulado, entre otros.⁽¹⁷⁾

Para lograr el cumplimiento de las líneas estratégicas de este punto, se exige que dichas estrategias sean flexibles, dinámicas y continuas. Por lo que se requiere un cambio de cultura en los valores esencialmente de receptividad y atención al público, así como la calidad, la competitividad y la orientación hacia los resultados, además de un cambio de actitudes, mentalidad, conocimientos y comportamiento, en el que el gobierno trate de concentrar esfuerzos de las dependencias y entidades de manera prioritaria en:

- *Mejorar los procesos y servicios públicos
- *Capacitar al personal del servicio público
- *Establecer sistemas de control
- *Aplicar sanciones por conductas irregulares
- *Dar calidad y transparencia a la gestión pública
- *Generar acuerdos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

Asimismo, en dicha agenda se establece que en lo que se refiere a la transparencia el gobierno federal se apoyará en la Ley Federal de

17.- Se puede consultar en www.innova.gob.mx

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como parte del proceso de Reforma del Estado que tiene como objeto fortalecer la democratización del país; así como establecer una relación entre el gobierno y la sociedad basada en la rendición de cuentas. Por lo que se puede decir que, esta agenda es una muestra importante del compromiso que el Ejecutivo Federal tiene con la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

Además, en esta agenda se contienen y se desprenden los dos siguientes puntos a tratar, pero más importante aún, es parte fundamental de la lucha contra la corrupción en todas sus vertientes, así como de la necesidad de contar con una LFTAIPG por parte del gobierno, que le otorgue la legitimidad y credibilidad de la sociedad, y que a su vez, le dé una nueva orientación y forma de administración al Estado.

2.2.3. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

A continuación se describe a la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y las acciones que plantea para fomentar el derecho de acceso a la información.

Es importante señalar que el primer decreto que emitió el Presidente Vicente Fox fue, precisamente, la creación de esta Comisión ⁽¹⁸⁾, cuyo objetivo es coordinar las acciones del Poder Ejecutivo al más alto nivel para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas; impulsar el rediseño y la transparencia de la Administración Pública Federal, la mejora de procesos y la calidad de la acción pública; y divulgar los resultados para lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público.

18.-Diario Oficial de la Federación. Lunes 22 de abril de 2002. p. 27. (segunda sección) "El 4 de Diciembre del 2000 se publicó el acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal".

Desde su creación, esta comisión se ha convertido en una instancia que impulsa y coordina acciones y estrategias integrales para la APF, que permiten reducir riesgos de corrupción y mejorar la transparencia de la información y la gestión pública. Asimismo, los esfuerzos de sus estrategias se han concentrado en: mejorar los procesos y los servicios públicos; capacitar al servidor público; establecer mejores sistemas de control; aplicar sanciones por conductas irregulares; dar calidad y transparencia a la gestión pública y; generar acuerdos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

Esta comisión, integrada por las 18 Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, Sistema de Administración Tributaria, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, ISSSTE, IMSS, Aeropuertos y servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, con carácter de permanente y en cuyas sesiones el Presidente siempre participa, tiene entre sus acuerdos el cumplimiento del objetivo de “Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.”⁽¹⁹⁾ Estos mismos puntos, se incluyen nuevamente en las estrategias de su Programa de Acción que definirá el marco conceptual a seguir. Sin embargo, es poco específico en cuanto a las líneas de acción que se implementarán para lograr un pleno derecho de acceso a la información gubernamental y sólo se mencionan entre sus veinte acuerdos dos puntos referentes a este derecho: en el punto 2 se hace referencia a la difusión de información pública en Internet, como un punto de anticipación a la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información Pública Gubernamental, en el que “las instituciones que la conforman quedaran obligadas a cumplir por anticipado con las Obligaciones de Transparencia que posteriormente señalaría el artículo 7º de dicha Ley”⁽²⁰⁾, y en el punto 18 se establece la creación de la subcomisión de Acceso a la Información Pública

19.- *Ídem*. p. 27.

20.- <http://www.programaanticorrupción.gob.mx/informes> (2003 y 2005)

Gubernamental, que actualmente, “en colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), coordina y canaliza los trabajos de la APF en el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.⁽²¹⁾ Por lo que se puede afirmar que ya se tenían en mente varias medidas que enriquecieran y apoyaran en el diseño de la Ley de Transparencia Federal, ya que seis meses antes de la entrada en vigor de la LFTAIPG, cualquier ciudadano, desde cualquier computadora conectada a Internet, podía consultar la información de las 18 Secretarías de Estado, de la PGR y de las 10 entidades integrantes de esta comisión, así como de 40 desconcentradas y descentralizadas de estos sectores.

2.2.4. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo

Ahora se revisará que plantea el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo⁽²²⁾ en lo referente al derecho de acceso a la información.

Este Programa es la manifestación clara del compromiso que asume el Ejecutivo Federal para prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado⁽²³⁾ y cuya principal meta, entre otras, es lograr la expedición de la Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia en la gestión pública, para garantizar el acceso a toda persona a la información sobre la APF que no tenga el carácter de reservada o confidencial, proteger los datos personales de los servidores públicos en poder de las dependencias o entidades y transparentar la gestión gubernamental.⁽²⁴⁾

21.- *Ídem*.

22.- Programa publicado el 22 de abril de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

23.- *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. ed. SECODAM, México, noviembre, 2001. p.5.

24.- Diario Oficial de la Federación. Lunes 22 de abril de 2002 p. 50. (segunda sección)

Para dar un cabal cumplimiento a su compromiso, se enlistan 5 objetivos estratégicos:

- * Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- * Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- * Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- * Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. [...] Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, [...] es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas.
- * Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.”⁽²⁵⁾

De estos puntos, el que llama la atención es el cuarto, ya que en el se menciona la disponibilidad gubernamental de permitir a la sociedad el involucramiento tanto a la información como a la evaluación del desempeño gubernamental y es en este, específicamente en su primera línea de acción (como proyecto), donde se menciona a la Ley para el Acceso a la Información Gubernamental. Por lo que el Ejecutivo Federal deja de manifiesto que el acceso a la información de la gestión pública debe ser un derecho del ciudadano que se tiene que privilegiar de manera permanente.⁽²⁶⁾

En el mismo programa se asevera reiteradamente la necesidad de contar con un ordenamiento que regule este derecho y, también la urgencia de adquirir e instalar la infraestructura necesaria que permita a la ciudadanía el acceso a la información pública. Además de contar con un diseño que permita la modernización tecnológica del sistema informático que simplifique y agilice el ejercicio de este derecho ciudadano.

Asimismo, en el capítulo III, titulado: *El Gobierno que todos debemos construir*, se enfatiza la necesidad de la participación social, ya que en los años

25- Op. Cit. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento... pp. 7 y 8.

26.- Ídem. p. 21.

recientes, la contraloría social y las quejas y denuncias fueron formas de participación muy apreciables pero, al no sistematizarse, quedaron como esfuerzos aislados. En este mismo capítulo se establece que la contraloría social es una forma de participación ciudadana en el control y evaluación de los programas de gobierno para contribuir a la transparencia en el manejo de los recursos públicos, abatir la corrupción y elevar la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales. Esta participación se promoverá en los tres órdenes de gobierno a través de programas de trabajo concertados con las contralorías estatales y las dependencias y entidades de la APF que los ejecutan.

De igual forma, se reitera la necesidad de una sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno, ya que sólo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permita sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces, con el objeto de contribuir a sentar las bases de un sistema de pesos y contrapesos institucionalizado en el Gobierno y vigilado por la sociedad que facilite la eficiencia y honestidad de los servidores públicos.

Este gran esfuerzo colectivo permitirá construir un Gobierno que, como institución de buena fe, logre el equilibrio de los intereses que se dan en la comunidad y legitimar sus diferencias permitiendo que se expresen con libertad, certidumbre y seguridad. Por lo tanto, tarea insoslayable será la de abrir todos los cauces a la participación social y permitirle el acceso a la información para su debida orientación.

Así las cosas, la decisión del Ejecutivo Federal en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública gubernamental, al menos en el discurso, se notaba bastante prometedora y decisiva en su lucha por erradicar la corrupción y fomentar la rendición de cuentas. Sin embargo, en estos

programas y planes, al ir enfocados únicamente al combate a la corrupción, y no hacia los beneficios que se pueden obtener del ejercicio de este derecho, y al no tomar en cuenta la situación tecnológica e intelectual prevaleciente en el país, (como se tratará más adelante) no se hace mención sobre los posibles sesgos que posteriormente se presentarían y por ende no se enuncia ninguna medida para evitar las posibles consecuencias que ello pueda acarrear.

2.3. Factores y actores para la implementación de una Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es pertinente que antes de entrar de lleno con lo que es la descripción de la Ley mexicana y, ya que su elaboración y promulgación se deben a avances graduales de más de 25 años, se retomen los factores políticos, sociales, económicos, nacionales e internacionales, etcétera; que se conjugan para dar nacimiento a una Ley tan prometedora como necesaria y que llega para reformar las relaciones entre gobierno y sociedad.

Existen varios factores y actores que hacen surgir la necesidad de legislar sobre un derecho tan importante y fundamental para toda sociedad democrática. Entre estos se destacan: la naturaleza política, la presión de la sociedad civil, los actores internacionales y un auge global en este mismo sentido que se ha extendido por el mundo en los últimos veinte años. Aunque quizás sean más factores los que dan nacimiento a una Ley de esta naturaleza, sólo se analizarán los factores mencionados por razones de tiempo y espacio.

Dentro del aspecto político se puede encontrar que la legislación a favor del derecho de acceso a la información obedece en ocasiones al fortalecimiento de pesos y contrapesos y la rendición de cuentas entre los poderes de la unión, es decir, que cuando el Congreso necesita “reforzar su capacidad de control y supervisión sobre el Poder Ejecutivo”⁽²⁷⁾, o no esta de acuerdo con la

27.- Op. Cit. ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso...* p.40.

conducción del Estado, opta por tomar medidas que evidencien su mal funcionamiento y disminuyan su discrecionalidad. A fin de retomar parte del poder y controlarlo.

Otra situación de tipo político puede ser la competencia entre partidos políticos por ascender al poder ya que, como argumenta Guillermo Trejo, una tarea central de los partidos de oposición en una democracia competitiva es determinar el grado necesario de crítica que le harán al gobierno del partido en el poder a fin de escudriñar sus logros y métodos.⁽²⁸⁾ Para ello necesita que el gobierno entregue más información para atacarlo e intentar vencerlo en las próximas elecciones.⁽²⁹⁾ Por lo que se hace indispensable, aún para el mismo Poder, contar con un derecho a la información que les permita realizar sus funciones, tomar decisiones y formular críticas bien sustentadas. Así, como explica Ernesto Villanueva, esta Ley es resultado de negociaciones y discusiones políticas, es decir, “una decisión política con intereses partidistas.”⁽³⁰⁾

Por otro lado, la importancia del papel de la sociedad civil en torno a este tema se ha subestimado, y en general en todo debate concerniente a la transición democrática, ya que, como sustenta O’Donnell y Schmitter en su texto titulado “Conclusiones tentativas acerca de las democracias inciertas”, este tipo de procesos son guiados por élites a cuyos intereses obedecen dichas transiciones. Esta idea es apoyada también por Terry Karl al manifestar que no existe transición democrática alguna que nazca del control de “actores masivos”; y que por el contrario, las más frecuentes son las “transiciones desde arriba.”⁽³¹⁾

28. *Op. Cit.* AUTORES VARIOS. *Cultura de Transparencia...* p. 13. (Citado por Eduardo Guerrero)

29.- *Op. Cit.* MERINO, Mauricio. (Coord). *Transparencia: libros, autores...* p. 86.

30.- *Ídem.* p. 79. Sobre lo particular, el autor señala que el resultado de una Ley de esta naturaleza, que es elaborada con tintes políticos y partidista “no coincidiría con el resultado de un comité de diseño para hacerla...” Tal fue el caso del Congreso de Morelos al encargar a una consultora privada la elaboración de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Ver Periódico *Reforma*. 4 de julio de 2002. p. 2 A.

31.- En *Op. Cit.* ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma *Leyes de Acceso...* p.43 y 44.

No obstante, si bien se puede aceptar esa argumentación como cierta parcialmente, pues es indiscutible que las élites han jugado un papel importante en dichas transiciones, en la mayoría de los casos de estas Leyes de Acceso a la Información la sociedad ha tenido un papel decisivo. Ello tal vez debido a que, aún cuando es inobjetable que este tipo de leyes tienden a mejorar la gobernabilidad, no representan un beneficio inmediato para las élites en el poder, y por el contrario, al exponer al gobierno al escrutinio público y garantizar el derecho a la información a cualquier ciudadano, las élites se vuelven “vulnerables a la crítica” y a la deslegitimización, lo que a su vez fortalece la capacidad de opinión y de movilización de la sociedad civil.⁽³²⁾ Además, del lado de la sociedad civil, se puede encontrar a grupos económicos poderosos y organizados que en una economía abierta, necesitan bajar los costos de la transiciones, y aminorar la incertidumbre para invertir con confianza y para ello necesitan tener pleno acceso a información que les sea útil para tal propósito.

De lo anterior, se puede deducir que los beneficios para la sociedad civil son innegables, lo que les impulsa a presionar y a proponer iniciativas de apoyo para la implementación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. De tal suerte, que se puede afirmar que en la mayoría de los países del mundo el papel de la sociedad civil ha sido fundamental y decisivo para la elaboración y promulgación de este tipo de leyes.

Ahora bien, del lado de los actores internacionales también es importante destacar su participación en el “impulso” e interés para la adopción de este tipo de leyes, ya que su impacto en tal asunto ha sido decisivo.

Nuevamente es necesario citar a Jhon Ackerman e Irma Sandoval, quienes identifican tres categorías diferentes de actores internacionales que han influido en estos procesos.

32.- *Cfr. Ídem.* p. 45.

La primera de estas se refiere a las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, las cuales a través de la entrega importante de recursos a las organizaciones de la sociedad civil han dado un apoyo trascendental y una lucha constante para la adopción de este tipo de leyes. Y como ejemplo, baste señalar el “Open Society Institute” de Europa central y oriental, cuyo desempeño ha sido primordial para la implementación de estas leyes en esa parte del mundo. En la segunda categoría se encuentra la presión diplomática de las naciones con legislación de este tipo sobre las que no cuentan con ella. Ya que en ocasiones este tipo ley es requisito para poder suscribir diversos tratados internacionales ⁽³³⁾, por lo que son adoptadas con la intención de mejorar su reputación frente a sus socios comerciales y vecinos y/o ser aceptados como miembros dentro de los diferentes bloques comerciales. Y en la tercera categoría, se ubican a las Organizaciones Internacionales como a las Naciones Unidas, el FMI, el BID, el Banco Mundial y la OCDE.⁽³⁴⁾

Los dos últimos sobre todo, comenzaron a presionar más debido a sus intereses económicos, pues a partir de la globalización de los mercados surge la necesidad de contar con mayor información que ofreciera seguridad sobre la reacción y el funcionamiento de las regulaciones en cada país.⁽³⁵⁾ Ya que sostienen que “la divulgación oportuna de información es clave para la credibilidad de los gobiernos (y) contribuye a la efectividad de las políticas económicas y a un mejor funcionamiento de los mercados, lo cual permite evitar crisis financieras.”⁽³⁶⁾ Por lo que se busca más un derecho de acceso a la información para el sector privado que para los ciudadanos.⁽³⁷⁾ Así, no es de

33.-Sobre el particular, Ernesto Villanueva advierte que “la inclusión del acceso a la información en la agenda política mexicana atiende a dos causas: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales”.

34.- *Ídem*. p. 46 y REYES Heróles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. Cuadernos de Transparencia no. 1. IFAI, México, noviembre 2003.

35.- Cfr. MERINO, Mauricio. *El desafío de la Transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información en las entidades federativas de México*. Documento de trabajo no. 169 Ed. CIDE. México agosto 2005. p. 3.

36.- *Op. Cit.* Marco Teórico Metodológico. IFAI, México, diciembre 2003, p. 25.

37.- Cfr. *Op. Cit.* ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso...* p.46. Además, “la transparencia, se inscribe en toda la gama de acciones de reforma de las administraciones públicas o acciones de construcción de una “buena gobernabilidad”, llamadas genéricamente reformas de segunda generación (...) impulsadas por (estos) organismos multilaterales...” Revista de Administración Pública (RAP) no. 107. “Transparencia en la Función Pública”. INAP enero-abril 2003 Vol. 38 No. 1. p. 47. Sobre este mismo asunto véase MERINO, Mauricio. (Coord). *Transparencia: libros, autores...* pp. 43 y 44.

sorprender que Peter Eigen, ex funcionario del Banco Mundial, se haya separado de este para fundar la Organización Civil “Transparency Internacional” (TI) en el año de 1993.⁽³⁸⁾ Por lo que bien se puede afirmar de manera tajante que esta lucha por el derecho de acceso a la información y la transparencia surge también como una idea con fines e intereses económicos.

Antes de continuar, es necesario hacer un paréntesis para ahondar más sobre este tópico de TI, organización internacional dedicada a combatir la corrupción política a nivel mundial, y cuya principal herramienta es la divulgación de la información. Está organizada como una agrupación de más de 90 capítulos nacionales con un secretariado central. Fundada originalmente como una organización sin ánimo de lucro alemana, actualmente TI es una Organización no gubernamental y su estructura organizativa está en proceso de democratizarse completamente.

Esta ONG internacional se encarga de crear un ranking y de cierta forma evaluar la transparencia de cada país, a través de la aplicación de varias encuestas, para crear un Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC), el cual corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios, los analistas y los diferentes grupos sociales de cada país. Sus valores van desde 10, para países altamente transparentes, y hasta 0 para países altamente opacos o corruptos. Desde 1995 TI publica, año con año, el IPC, la cual como herramienta analítica permite hacer comparaciones entre países pero no ofrece información precisa sobre los tipos de prácticas corruptas que se llevan a cabo, los ámbitos donde ocurren ni su costo económico. Por lo que es cuestionable el valor de sus informes sobre la corrupción puesto que se basan en encuestas que miden la valoración subjetiva de los encuestados sobre el grado de corrupción de los países

38.-“Transparencia Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil que encabeza la lucha global contra la corrupción. A través de sus más de 90 capítulos nacionales en todo el mundo y una Secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI despierta conciencias acerca de los efectos dañinos de la corrupción, y trabaja con compañeros en el gobierno, en los negocios y con la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para abordarla”. Transparency Internacional. *Annual Report 2004: the coalition against corruption*. (Traducción del autor)

estudiados y no en información objetiva. Otro problema es que lo que se define o percibe legalmente como corrupción varía de una jurisdicción a otra: una contribución legal a un partido político puede ser ilegal en otro. Igualmente, lo que en un país se acepta como una propina en otro puede considerarse como un soborno. ⁽³⁹⁾

Por otro lado, los principios fundamentales de TI son:

- *No investigar casos particulares
- *Mantenerse independiente de la política partidaria
- *Trabajar en colaboración con la mayor variedad de sectores posible. ⁽⁴⁰⁾

La misión global de TI es:

- *Frenar la corrupción por medio de coaliciones internacionales y nacionales, animando a los gobiernos a que creen y pongan en práctica leyes, políticas y programas eficaces contra ésta.
- *Reforzar el apoyo y el conocimiento de programas anticorrupción en la opinión pública en las transacciones comerciales y en la administración de los bienes en general.
- *Animar a todos los participantes en las transacciones comerciales internacionales a actuar con un alto nivel de integridad, basándose especialmente en las reglas de conducta de TI. ⁽⁴¹⁾

Asimismo, tiene la misión de asegurar la responsabilidad y transparencia de los gobiernos y reducir la corrupción a nivel nacional e internacional. De igual forma, TI sostiene que contra la corrupción solamente se puede luchar eficientemente y sosteniblemente si participan todos los actores sociales: el Estado, la sociedad civil y el sector privado a nivel nacional e internacional y es por ello que ha afianzado sus relaciones con estos sectores. ⁽⁴²⁾

39.- Documento disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Transparency_International

40.-*Ídem*.

41.-Se puede consultar en: <http://www.saga.com.pa/libertad/transparencia.htm>

42.-*Ídem*.

En América Latina y el Caribe se ha formado una red de asociaciones afiliadas en diferentes países, bajo las figuras de capítulos nacionales, capítulos nacionales en formación o contactos nacionales, los cuales, a su vez también realizan encuestas dentro de sus respectivos países de los distintos niveles de gobierno con el propósito de medir la transparencia de los gobiernos locales.

En el caso de México, el capítulo nacional de TI es Transparencia Mexicana A.C. fundada en 1999 como una organización de ciudadanos que promueven políticas públicas y actitudes privadas contra la corrupción. La cual se encarga de medir el nivel de corrupción de las 32 entidades federativas, a través de la aplicación de su Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), ya que ella constituye un punto de referencia para el diseño y análisis las políticas públicas necesarias para combatir la corrupción, además de alertar sobre el efecto negativo de la corrupción en la calidad de la gestión pública y los servicios que presta o regula el Estado.⁽⁴³⁾

La ENCBG mide, además de la percepción de la población sobre la corrupción, la frecuencia y el costo de los actos de corrupción en que incurren los ciudadanos y los distintos niveles de gobierno para el trámite de servicios públicos. Asimismo, permite evaluar los avances en el combate a la corrupción en el tiempo y facilita la identificación de responsabilidades y competencias a partir de los niveles de corrupción presentes en la oferta de servicios públicos en los tres niveles de gobierno y en el sector privado.

Ahora bien, retomando el tópico de TI y las evaluaciones que hace con respecto a la transparencia que se percibe en los países encuestados, cabe destacar que México ha quedado posicionado por debajo de la media mundial y por decirlo de algún modo, ha quedado “reprobado”, como se verá en el cuadro de la página siguiente:

43.-Transparencia Mexicana. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Abril del 2005, p. 1

Posición que ha ocupado México en los niveles de corrupción a nivel mundial						
año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
posición	59	51	58	69	64	65
número de países	90	83	102	133	145	158
número de encuestas	8	9	10	12	12	10
calificación	3.3	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5

Fuente: Cuadro proporcionado por el Seminario de Control y Transparencia en la Administración Pública Federal (*)
 Esta última evaluación se puede consultar en: www.transparency.org/surveys/#cpl.

Como se puede observar, las calificaciones han sido muy bajas, (y peor aún constantes) sobre todo si tomamos en cuenta que, en esta última evaluación, Islandia obtuvo 9.7 de puntuación de un total de 8 encuestas utilizadas.

Sin embargo, y para continuar un poco más con estas “malas calificaciones”, esta no es la única evaluación en la que México está “reprobado”. Pues el Banco Mundial ha hecho lo propio, ya que cuenta con un índice de gobernabilidad y anticorrupción que elabora anualmente y que le permite medir estos procesos. Por ejemplo, de los 6 indicadores que definen la legitimidad y la eficiencia de un gobierno, en los 6 bajó durante la presente administración. Sin embargo, para efectos de este trabajo sólo se citarán 2 de ellos: *Rendición de cuentas*, cayó de una calificación de 59.6 en 2002, a 56.8 en 2004; y de igual forma, en *Control de la corrupción* bajó de 51 a 48.8.⁽⁴⁴⁾ Como se puede observar, pese a contar con una LFTAIPG, lejos de aumentar la percepción de buenas prácticas gubernamentales en México, por el contrario, tienden a bajar. Hasta aquí las “malas calificaciones”.

Ahora bien, para continuar con el desarrollo del trabajo, es necesario recalcar que aunado a lo anterior, se ha dado una intensa “ola” internacional por adoptar leyes de acceso a la información, en busca de una efectiva rendición de cuentas y porque no decirlo de un “bienestar económico”, y que se han expandido y adoptado en varios países del mundo, sobre todo a partir de la

44.- Ver periódico *El Universal*. Viernes 28 de julio de 2006. p. A 30

*Este Seminario fue organizado por la Asociación de Egresados en Ciencias Políticas y Administración Pública de Acatlán A.C., y se impartió en la Facultad de Estudios Superiores “Acatlán”.

década de los noventa. Cabe destacar que desde la primera ley en 1776, en Suecia, y hasta 1987, se tenían registrados 12 países con una ley de acceso a la información, y que actualmente más de 62 países en todo el mundo cuentan con una ley de esta naturaleza, cuyas aprobaciones recorren un lapso de 15 años (1990-2005) incluida la de México en el año 2002.⁽⁴⁵⁾ Por lo que se puede catalogar como una ola contagiosa de leyes de acceso a la información. Que, sin embargo, no garantiza ni una buena redacción ni un óptimo uso de ella, y que por el contrario, depende específicamente de los intereses de cada país, de su nivel cultural, económico y tecnológico para su que implementación arroje los mejores resultados posibles con los mayores beneficios palpables y visibles.

Es menester, para entender mejor esta Ley mexicana y los fines a que apunta, conocer a sus impulsores y ahondar un poco más en sus argumentos a favor de una Ley de acceso a la información.

Entre los diversos factores nacionales que participaron para la creación y promulgación de la Ley es posible encontrar la convergencia de iniciativas ciudadanas y gubernamentales. Pues simultáneamente a la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal enviada al Congreso de la Unión, un activo grupo de académicos, periodistas y miembros de organizaciones civiles, formularon sus propias contribuciones y de esa negociación nació dicha Ley⁽⁴⁶⁾, que fue aprobada en forma unánime por las instancias autorizadas para ello. Así pues, entre los diversos factores se encuentran:

- 1.-“Las demandas por contar con una legislación en materia de acceso a la información por parte de varias organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.
- 2.-Las tres iniciativas que fueron presentadas en la cámara de Diputados: la del Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, por un conjunto plural de diputados de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario

45.-Op. Cit. ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso...* Pp.11 y 23

46.-*El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. Ed, IFAI, México, noviembre 2004. p. 6.

Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia denominado “Grupo Oaxaca”⁽⁴⁷⁾ y por el Ejecutivo Federal.

3.-Las expectativas (presiones) de varios organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial, por que México contara con legislación en materia de acceso a la información gubernamental.

4.-La nueva dinámica de competencia multipartidista en México, la cual exige a los partidos políticos y a sus candidatos contar con información fidedigna sobre la gestión de los gobiernos federal y locales.

5.-Las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros para contar con información más completa sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno y sobre el estado que guardan las finanzas públicas.”⁽⁴⁸⁾

Y en efecto, sólo los grupos mencionados, han sido los usuarios más frecuentes de este derecho, de acuerdo a las estadísticas presentadas por el propio IFAI. Las cuales, sin embargo, serán tratadas más adelante.

Retomando el tema, en la lista anterior, se puede ver en dos puntos claros tintes políticos, en otros dos intereses económicos-empresariales, y sólo uno con intereses de organizaciones sociales y académicas. Por lo que claramente se puede inferir los fines que persigue, más allá de una rendición de cuentas hacia la sociedad y el combate a la corrupción, la cual se supone es función primordial de la Ley. Además de garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, “desde el lugar en que se encuentre (...) y para los fines que desee”⁽⁴⁹⁾ cualquier persona.

47.-El denominado “Grupo Oaxaca” “participó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de un representante, en la negociación y redacción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Citado en Revista de Administración Pública (RAP) no. 107. *Transparencia en la Función Pública*. INAP enero-abril 2003 Vol. 38 No. 1. p.55.

48.-*Marco Teórico Metodológico*. IFAI, México, diciembre 2003, p. 36. También se puede ver en la sección “Cultura de la Transparencia” del sitio de Internet del IFAI: <http://www.ifai.org.mx/nivel2/cultura.html> y en el Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004. (Sergio López Ayllón, también fue uno de los principales redactores de la Ley, al igual que Ernesto Villanueva)

49.-*MARCO NORMATIVO*. Transparencia, Acceso a la información y Datos personales. 4ta. edición IFAI, octubre 2005. p. 8.

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

Ahora bien, una vez vistos los actores nacionales e internacionales que se conjugan para dar nacimiento a una Ley de esta naturaleza, y vistos, también los intereses que puede representar cada actor, es importante dar una breve descripción de la estructura de la Ley para identificar los puntos que se involucran con el problema de estudio.

Esta ley, como ya se dijo, aprobada el 11 de junio de 2002 por unanimidad entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y su consecuente entrada en vigor el 12 de junio del mismo año, constituye, por un lado, canales rápidos y simples para que el Derecho de Acceso a la Información sea ejercido por cualquier ciudadano, y por el otro, un avance cualitativo en la construcción democrática del país y del ejercicio del poder. Por lo cual se dice, la Ley es una reforma democrática de “segunda generación”, donde tienen un mayor peso los temas relacionados con el tipo de gobierno, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho en favor de los gobernados⁽⁵⁰⁾, a fin de vincularles y promover su participación en las esferas del gobierno y eliminar las berreras existentes entre ambos. ⁽⁵¹⁾

De esta forma, se espera que sus beneficios se reflejen casi inmediatamente. Pero sobre todo, en el corto plazo, se espera que cambie la relación entre gobierno y sociedad, ya que ahora toda acción u omisión del primero, podrá ser expuesta al escrutinio del segundo. Lo que no significa otra cosa más que miles de observadores a la expectativa y con la garantía de solicitar y obtener información confiable, oportuna y fidedigna para una discusión y opinión más informada, que creará más responsabilidad en los funcionarios públicos. Por lo que la ciudadanía pasa a ser corresponsable de

50.- *Op. Cit. MARCO NORMATIVO*. Pp. 8 y 9.

51.- *Op. Cit. AUTORES VARIOS. Cultura de Transparencia...* p. 45.

detectar prácticas de corrupción y vigilar el funcionamiento de la Administración Pública, “porque en una democracia, los ciudadanos pueden, con el poder de la ley, llamar a rendir cuentas a sus gobernantes... (es decir), deben tener la última palabra.”⁽⁵²⁾

Para lograrlo, la Ley expresa los lineamientos a seguir para que gobierno y sociedad entiendan los beneficios de cumplir con esos derechos y obligaciones; y dispone en su artículo primero que “Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. Lo que sin embargo, se ha realizado pero sólo en sectores ilustrados de la población, y no de manera homogénea en todos los sectores de la sociedad, pues este es un derecho con el que la población mexicana no está familiarizada aún.

En el artículo cuarto, se establecen como objetivos de la ley (y se reitera en el primer punto):

- 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.

52.- *Ídem*. p. 38.

En los puntos II, IV y VI de este artículo se ve la “noble” intención que persigue la Ley: un alto a la discrecionalidad y la corrupción, la rendición de cuentas a la sociedad y la democratización de esta. Se enfatizan los puntos II y IV como un acto de reconocimiento de la soberanía de la sociedad y en el VI una búsqueda de igualdad y desarrollo social, pero parece ser que el ejercicio no homogéneo de la población de este derecho, lejos de democratizar, sólo viene a ensanchar la brecha entre la de por sí dividida sociedad mexicana. Pues de poco sirve contar con una ley de acceso a la información pública gubernamental si la ciudadanía en general no está conciente de su papel a desempeñar y por ende no se involucra en el objetivo fundamental que se persigue y que a todos nos incumbe.⁽⁵³⁾

Ahora bien, cabría preguntarnos que es lo que nos incumbe y de que forma se va a garantizar una verdadera rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información a la sociedad. Bien, el Capítulo II, que se refiere a las obligaciones de Transparencia, viene a dar repuesta y de cierta forma a complementar el círculo de la rendición de cuentas a la sociedad. Dentro de estas obligaciones de Transparencia, el artículo 7 establece que:

Con excepción de la información reservada o confidencial ⁽⁵⁴⁾ prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

53.- Cfr. REYES Heróles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a ...* p. 34.

54.- La información reservada es aquella que compromete la seguridad nacional, menoscaba la conducción de las negociaciones o relaciones internacionales, daña la estabilidad financiera del país, pone en riesgo la vida de cualquier persona, causa perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes mientras las resoluciones no causen estado, entre otros. Por otro lado, la información confidencial se refiere a los datos personales del cualquier individuo y es la relativa a su domicilio, teléfono, expediente médico, origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales y toda aquella que afecten su intimidad. Se puede consultar en: http://www.ifai.org.mx/solicitudes/info_p.htm

- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El 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. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- 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. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- 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, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Por lo que se puede asegurar, basado en este artículo, que el fin único que persigue la Ley, es agilizar a la Administración Pública, otorgarle credibilidad y confianza, proporcionar a la ciudadanía mecanismos para controlar y supervisar la función de las distintas Instituciones que la integran, mediante la información publicada o mediante el libre acceso a ella y de esta manera rastrear el comportamiento, el flujo y destino de los recursos públicos que tiene a su disposición. Pues finalmente, esto es lo que debería de importar a la sociedad, el observar el buen uso de los recursos públicos que están destinados para un beneficio social, y que estos no se desvíen a uno particular, para que los servicios que espera recibir sean otorgados con la calidad necesaria, en tiempo y forma. Aunque, cabe señalar que la información que administra y genera el gobierno, por más sencilla que se quiera presentar, siempre va ser compleja para un ciudadano común, pues se requieren conocimientos de una materia determinada, capacidad de análisis de la

información, con un método y con diversos criterios para generar conocimiento.⁽⁵⁵⁾

Sin embargo, el artículo más importante de los 64 que la componen y que se vuelve fundamental para vigilar y garantizar el cumplimiento de la Ley y sus disposiciones, pero sobre todo de este tema a tratar, es el artículo 33, el cual establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y que, además, estará encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, diseñar lineamientos y emitir recomendaciones a las entidades de la A.P.F., así como resolver controversias e inconformidades que se presenten por el ejercicio de este derecho entre particulares y dependencias públicas. Además, tiene la encomienda de “salvaguardar la confidencialidad de los datos personales” en poder de las instituciones.⁽⁵⁶⁾

2.5. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Las medidas que adopte el gobierno por fomentar un control tanto interno como externo deben complementarse con Instituciones que promueven y “faciliten la vigilancia del gobierno por parte de la sociedad.”⁽⁵⁷⁾

Para ello, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 2002, el decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental ⁽⁵⁸⁾, el cual comenzó a operar oficialmente en junio del 2003, como respuesta a una necesidad tanto social como gubernamental, que exige y obliga un ejercicio transparente del poder y de los recursos públicos, para que permanezcan sujetos a la supervisión de la sociedad a la que debe rendir cuentas.⁽⁵⁹⁾

55.- Op. Cit. MERINO, Mauricio. (Coord). *Transparencia: libros, autores...* p. 86.

56.-Cfr. Op. Cit. MEXICO: *TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION*?. Ed. IFAI, México, enero, 2005. p. 3.

57.-Op. Cit. AUTORES VARIOS. *Ensayos: Cultura de Transparencia...* p. 20.

Es importante recalcar que el IFAI no concentra información de las dependencias y entidades, ni tiene la facultad de solicitarla a petición de los particulares, es decir, no es el *gran archivo* de la Administración Pública Federal.

Asimismo, la Ley también obliga a Otros Sujetos dentro de los que se encuentran los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos, sin embargo, dichos sujetos no son competencia del IFAI de tal forma que ellos establecen sus propios reglamentos y mecanismos de control para garantizar el acceso de toda persona a la información que posee el gobierno. De igual forma, la Ley sólo obliga a las dependencias y entidades a entregar información y documentos que se encuentren en sus propios archivos.

Ahora bien, el IFAI es organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado y “contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”⁽⁶⁰⁾, y tendrá por objeto “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información (y) resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.”⁽⁶¹⁾ Con lo que el IFAI en general adquiere una doble función, por un lado, opera como responsable de impulsar la transparencia y el acceso a la información como política pública, y por el otro, opera como un tribunal administrativo para resolver la validez de las solicitudes de acceso a la información.⁽⁶²⁾ Asimismo, es la Institución encargada de la protección de los datos personales que mantenga en su poder el gobierno federal.

Sin embargo, y no obstante lo anterior, las funciones del IFAI pueden clasificarse en una forma más detallada en cuatro tipos:

58.-También se puede consultar el Decreto de Creación del IFAI en el *MARCO NORMATIVO Transparencia, Acceso a la información y Datos personales*. 4ta. edición IFAI octubre 2005. p. 103.

59.-Cfr. *Op. Cit. El derecho de acceso a la información en...* p. 5.

60.-*Op. Cit. MARCO NORMATIVO*. Artículo 1 del Decreto de Creación del IFAI, p. 105.

61.- *Ídem*. Artículo 2

62.- Cfr. MERINO, Mauricio. *El desafío de la Transparencia. Una revisión...* p. 19.

- 1.-“Las funciones resolutorias y reguladoras son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información pública gubernamental, la interpretación de la Ley y la expedición de lineamientos.
- 2.-La función de vigilancia y de coordinación es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal
- 3.-La función de promoción es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- 4.-Las funciones operativas y administrativas son necesarias para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones.”⁽⁶³⁾

Para llevar a cabal cumplimiento sus funciones, el IFAI tiene como máximo órgano de dirección, a Cinco Comisionados, de los cuales uno es el Comisionado Presidente, quienes deliberan en forma colegiada sus resoluciones por mayoría de votos⁽⁶⁴⁾ y sujetándose al principio de igualdad entre ellos. Para lo cual, los comisionados gozan de garantías de independencia y de autonomía para la conducción del Instituto y el ejercicio de sus atribuciones, entre las que se encuentran la expedición de lineamientos y criterios en materia de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.⁽⁶⁵⁾

De igual forma, el Instituto cuenta con una estructura de apoyo al Pleno constituida por dos Secretarías. La Secretaría de Acuerdos y la Secretaría Ejecutiva, que de conformidad con el presupuesto autorizado, son las encargadas de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos necesarios para la organización y funcionamiento del instituto y cuyas facultades serán distribuidas por el Reglamento Interior.⁽⁶⁶⁾

63.- *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*. Ed. IFAI, México, enero 2005. p. 12.

64.- *Op. Cit. MARCO NORMATIVO*. Artículo 4 del Decreto de Creación del IFAI.

65.- Artículo 28 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

66.- *Op. Cit. MARCO NORMATIVO*. Artículo 6 del Decreto de Creación del IFAI.

La Secretaría de Acuerdos tiene como funciones y atribuciones, entre otras, “apoyar al Pleno y a los Comisionados en la definición y expedición de los lineamientos y criterios de clasificación y desclasificación de la información gubernamental; en la sustanciación y elaboración de los proyectos de resolución de los recursos que sean interpuestos ante el instituto ante negativas de acceso a la información; y en materia de protección de datos personales; en la gestión de los asuntos jurídicos del IFAI, y en la elaboración de los estudios que sirvan de apoyo al pleno para el desempeño de sus atribuciones. Para ello, tiene adscritas tres direcciones generales: Asuntos Jurídicos, Clasificación y Datos Personales y Estudios e Investigación.”⁽⁶⁷⁾

Mientras que, “La Secretaría Ejecutiva, por su parte, tiene la función de apoyar al Pleno en la coordinación y vigilancia de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal respecto al cumplimiento de obligaciones que la ley les impone; en el diseño y desarrollo de los programas de capacitación a los servidores públicos del gobierno federal; en la atención y orientación a la sociedad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como en la ejecución de las políticas y los programas de planeación y administración del IFAI, informática y sistemas, relaciones institucionales con los Poderes Legislativo y Judicial, (y) órganos constitucionales autónomos. Para ello, tiene adscritas (las) direcciones generales (de): Administración; Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales; Comunicación Social; Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal; e Informática y Sistemas.”⁽⁶⁸⁾ Asimismo, “El Instituto contará (...) con el personal subalterno de dirección y de apoyo necesario”⁽⁶⁹⁾ para la atención y solución de su competencia. De esta manera, se intenta garantizar un óptimo desempeño del Instituto encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley.

67.-Página electrónica del IFAI. <http://www.ifai.org.mx>.(¿Qué es el IFAI) Para más información sobre las atribuciones de la Secretaría de Acuerdos, ver artículo 23 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 11 de junio de 2003. p. 64. (primera sección)

68.- *Ídem*. Para más información sobre las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva ver artículo 24 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *En la Página de Internet del IFAI, en el punto ¿Qué es el IFAI? Se hace mención aún de la

Ahora bien, una vez vistas las funciones del IFAI, es necesario enfatizar que el Instituto ha desarrollado sistemas de coordinación, vigilancia y evaluación que permiten dar seguimiento a las normas de carácter general, lineamientos y políticas que se deben observar al interior de las dependencias de la Administración Pública Federal para dar agilidad a este ejercicio ciudadano y para el cumplimiento de las disposiciones en esta materia. Ya que este proceso de la apertura de la información implica una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público para impulsar y consolidar la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en nuestro país.

Los primeros LINEAMIENTOS fueron publicados el día 12 de junio del 2003 en el Diario Oficial de la Federación y desarrollan lo establecido en la fracción VI y VII del artículo 37 de la LFTAIPG y en el artículo 60 de su reglamento.⁽⁷⁰⁾

Estos son los LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámites de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

En dichos lineamientos se establece que las Unidades de Enlace y los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de las dependencias y entidades deberán registrar la recepción, procesar y dar trámite a todas las solicitudes de información, a través del Sistema de Solicitud de Información (SISI), el cual se describirá más adelante. Así como turnar la solicitud a la o las unidades administrativas que puedan tener la información, mediante el sistema de control de gestión interno previsto para esos efectos. La

Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios como adscrita a la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, esta no se menciona en este trabajo debido a que ya desapareció de la Estructura Orgánica.

69.-Op. Cit. MARCO NORMATIVO. Artículo 6 segundo párrafo del Decreto de Creación del IFAI

70.-Ídem. p. 115

solicitud de información se debe registrar en el SISI independientemente de que la recepción haya sido física, por correo certificado o mensajería, o medios electrónicos. Ya que dicho sistema asignará un número de folio para cada solicitud de información que se presente; este número de folio será único y con él, los solicitantes podrán dar seguimiento a sus solicitudes.

Asimismo, establece que las dependencias y entidades incorporarán en su sitio de Internet, de manera permanente, un vínculo al sitio del SISI en <http://informacionpublica.gob.mx>. Este sitio deberá aparecer de manera clara y accesible en el portal principal de Internet de las dependencias y entidades.

Para atender las solicitudes a través del SISI, las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades deberán contar con la infraestructura tecnológica necesaria, equipo de cómputo, conexión a Internet, acceso permanente al SISI; así como los programas informáticos que se requieran, los cuales se detallarán en el manual del usuario. Asimismo, deberán contar con una impresora y personal para atender, de manera gratuita, a los interesados en realizar solicitudes de información, independientemente de la dependencia o entidad a la que dirijan sus solicitudes.

De igual forma, para complementar y apoyar estos lineamientos se han elaborado y publicado los siguientes:

*LINEAMIENTOS Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 15,16 y 37 fracción III de la LFTAIPG, así como 28 y 64 de su reglamento.⁽⁷¹⁾

*LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto el listado de sus

71.- Diario Oficial de la Federación. 18 de agosto de 2003. pp. 89-98 (1ra sección)

sistemas de datos personales. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 23 y 37 fracciones IX y XIX de la LFTAIPG, así como 6, 48 y sexto transitorio de su Reglamento.⁽⁷²⁾

*LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20 fracción I y 24 de la LFTAIPG, así como 62 fracción I, 76 y 78 de su Reglamento.⁽⁷³⁾

*LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17, 33 y 37 fracciones III y XIX de la LFTAIPG, así como 6, 31, 32, 64 y octavo transitorio de su reglamento.⁽⁷⁴⁾

*LINEAMIENTOS Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32 y 37 fracción IV de la LFTAIPG, así como 42 de su reglamento.⁽⁷⁵⁾

*LINEAMIENTOS que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares. Dichos lineamientos se refieren a los artículos 20, 25 y 37 de la LFTAIPG, así como al 6, 62, 76 y 79 de su Reglamento.⁽⁷⁶⁾

72.- Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 2003. pp. 115-116

73.- Diario Oficial de la Federación. 25 de agosto de 2003. pp. 105-110 (1ra. Sección)

74.- Diario Oficial de la Federación. 9 de diciembre de 2003. pp. 72-75

75.- Diario Oficial de la Federación. 20 de febrero de 2004

76.- Diario Oficial de la Federación. 6 abril de 2004

*LINEAMIENTOS en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 37 fracción III de la LFTAIPG, así como 2 fracción III, 28 y 64 de su Reglamento.⁽⁷⁷⁾

*LINEAMIENTOS de protección de datos personales. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 fracción IX de la LFTAIPG, así como 2 fracción III, 47 y 62 fracciones I y II de su Reglamento.⁽⁷⁸⁾

Ahora bien, todo lo anterior se complementa con las formas que el IFAI ha instrumentado para garantizar a la sociedad un pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.

2.6. Mecanismos de Acceso a la Información.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio de 2002) y la sucesiva creación y establecimiento del IFAI (junio de 2003) toda persona queda facultada para tener acceso a la información del gobierno federal de tres formas: ⁽⁷⁹⁾

1.-Se puede asistir al Centro de Atención a la Sociedad (CAS) del IFAI, un espacio físico al que los interesados pueden acudir para realizar solicitudes de información, darles seguimiento y recibir asesoría, y en donde se cuenta con la tecnología y el personal capacitado para orientar y atender al ciudadano. También se puede contar entre estos mecanismos al Servicio TELIFAI: 01-800-835-4324, un servicio telefónico gratuito que se ha puesto en marcha para dar asesoría a los particulares en todo el territorio nacional, y cuyo principal papel es guiarles en el ingreso de sus solicitudes.

77.- Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 2004. pp. 89-91 (1ra sección)

78.- Diario Oficial de la Federación. 30 de septiembre de 2005. pp. 55-64 (1ra sección)

79.- Estas tres formas se pueden consultar también en Op. Cit. *MEXICO: TRANSPARENCY AND...* p. 3.

2.-Se puede presentar el interesado directamente en la Unidad de Enlace ⁽⁸⁰⁾, la cual constituye el vínculo entre el gobierno y la sociedad, y es “responsable de la captación de solicitudes y (de) llevar a cabo todas las gestiones necesarias, (...) a fin de agilizar el acceso a la información”⁽⁸¹⁾, y que se encuentra ubicada en la Secretaría de Estado o dependencia del gobierno federal de la que desee conseguir información.

3.- Se puede hacer desde “cualquier parte” del país y del extranjero a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), al cual se puede ingresar por Internet en la dirección electrónica: <http://informaciónpública.gob.mx>, ingresando a la página electrónica del IFAI, ó a la página de cualquier Secretaría, entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, ya que todas ellas cuentan con un enlace hacia este medio.

Este sistema es el resultado de la estrategia promovida por el IFAI para facilitar y favorecer el acceso a la información. En su diseño participaron el IFAI, la Secretaría de la Función Pública y expertos de diferentes órganos de la Administración Pública Federal.⁽⁸²⁾

Cabe destacar que el SISI, además de potenciar de manera muy significativa el ejercicio del derecho de acceso a la información, es una innovación a nivel mundial, ya que pocos países cuentan con un medio “tan accesible” para que la ciudadanía pueda solicitar información gubernamental por medio de Internet.⁽⁸³⁾ Por lo que “México se ha posicionado como líder mundial en herramientas tecnológicas para acceso a la información pública y solicitudes de acceso a datos personales.”⁽⁸⁴⁾ Además, constituye el medio de

80.- Por mandato de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 28 y en el artículo 56 de su Reglamento: “Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la Unidad de Enlace, (...) cuyos titulares (a su vez) designarán a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, el cual auxiliará a los particulares en la elaboración de sus solicitudes, y en su caso, los orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pidiera tener la información que solicitan.”

81.-*Op Cit. Informe de Labores...* p. 21.

82. -*Idem.* P. 22.

83.-*Cfr. Op Cit. MEXICO: TRANSPARENCY AND...* “El SISI es un sistema universal que administra las solicitudes de información y de datos personales de acuerdo con lo establecido en la LFTAIPG, su reglamento y los lineamientos emitidos por el IFAI.” P. 4.

comunicación más eficiente entre la sociedad, las dependencias y entidades, y el IFAI al registrar todas las solicitudes de acceso a la información en documentos que estén en posesión de las entidades de la administración pública federal, ya sea esta presentada por Internet, por correo o físicamente ante la Unidad de Enlace⁽⁸⁵⁾ de la entidad de nuestro interés, ya que existen cerca de 250, una por cada entidad de la Administración Pública Federal. Además, en las oficinas, representaciones y delegaciones de las dependencias o entidades habrá personal capacitado que auxiliará a los particulares en la elaboración de sus solicitudes, y en su caso, los orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicitan.

Los artículos 9, 50, 55, 62, 66, 68, 72, 83, 85 y 86 del Reglamento de la LFTAIPG permitieron la creación del SISI que facilita a la ciudadanía “realizar solicitudes, interponer recursos, recibir información y ser notificados por medios electrónicos. Asimismo, el Reglamento estableció la coordinación continua del IFAI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública para establecer y mejorar de manera continúa el sistema con el fin de facilitar el envío de información, reducir los costos de la misma y facilitar su pago, evitando el traslado físico a las dependencias y entidades.”⁽⁸⁶⁾

Sin lugar a dudas, el SISI se ha erigido como un logro y un medio sumamente importante para el ejercicio del derecho de acceso a la información, tanto por los resultados que ha obtenido, como por las solicitudes de asesoría que ha recibido el IFAI por parte de los gobiernos de Alemania, Canadá, Perú, Reino Unido, República Checa⁽⁸⁷⁾, entre otros, que se han mostrado interesados en implementar sistemas similares al SISI.

84.-Op. Cit. *Informe de Labores...* p. 23.

85.-Op. Cit. *MEXICO: TRANSPARENCY AND...*p.4.

86.-Op. Cit. *Informe de Labores* Así, tanto las solicitudes de información como el pago por las licitaciones públicas, se convierten en los únicos trámites de Gobierno en donde no es necesario que el interesado se tenga que presentar en una oficina pública. P. 9.

87.- *Ídem.* p. 23.

Es necesario que antes de continuar se de una referencia de otro factor que tiene también cierta relevancia: los costos a pagar por el material en que se reproduce la información que se obtiene. A este respecto, el artículo 27 de la LFTAIPG establece que “los costos por obtener información no podrán ser superiores a la suma de:

- I.-El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II.-El costo de envío.”

Asimismo, en el citado artículo, se enfatiza que los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

Ahora bien, los costos que actualmente se cobran, se muestran en el cuadro siguiente:

MATERIAL	COSTO
Copia simple	\$0.50
Disquet 3 1/2	\$5.00
CD	\$10.00
Copia Certificada	\$11.00

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos publicados por el IFAI en su Marco Normativo.

Es importante recalcar que no se cobra la información en sí, sino el material en el que esta es reproducida y entregada, al igual que el costo de envío en caso de que el solicitante así lo convenga. ⁽⁸⁸⁾ El envío de la información solicitada se realizará únicamente por correo certificado con acuse de recibo, en tanto se incorpore al SISI la posibilidad de utilizar servicios de mensajería.⁽⁸⁹⁾

88.-Es importante señalar que el costo de la copia simple durante el año 2003 y 2004 era de \$ 1.00. Sin embargo, este cambio a principios del año 2005 y bajo a \$ 0.50. Todos los demás materiales y costos no han sufrido variación alguna. Asimismo, es importante mencionar que estos materiales no son los únicos en los que se puede reproducir y entregar información, sino que son los más comunes, por ejemplo hay ocasiones en que la información esta disponible en Plano, cuyo costo es de \$16.00 y que con cierta periodicidad fue solicitado a la SEMARNAT, por lo tanto, el material y el costo pueden ser diferentes de los enlistados.

89.-Transitorio tercero de los *Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio del 2003. p 82 (primera sección) .

Ahora bien, al realizar la solicitud de información ante determinada Unidad de Enlace, conforme la Ley de Transparencia lo establece, las autoridades están obligadas a dar una respuesta en un plazo no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la recepción de su solicitud (sólo en casos excepcionales el plazo se podrá ampliar por un único periodo de otros veinte días hábiles, siempre y cuando la Unidad de Enlace explique las razones al solicitante) y en el caso de petición de datos personales, la dependencia tiene 10 días para entregarlos. Si en ese periodo de tiempo, no se otorga o se notifica una respuesta, se tiene derecho a presentar en los siguientes 10 días hábiles, una solicitud de confirmación de positiva ficta ante el IFAI.

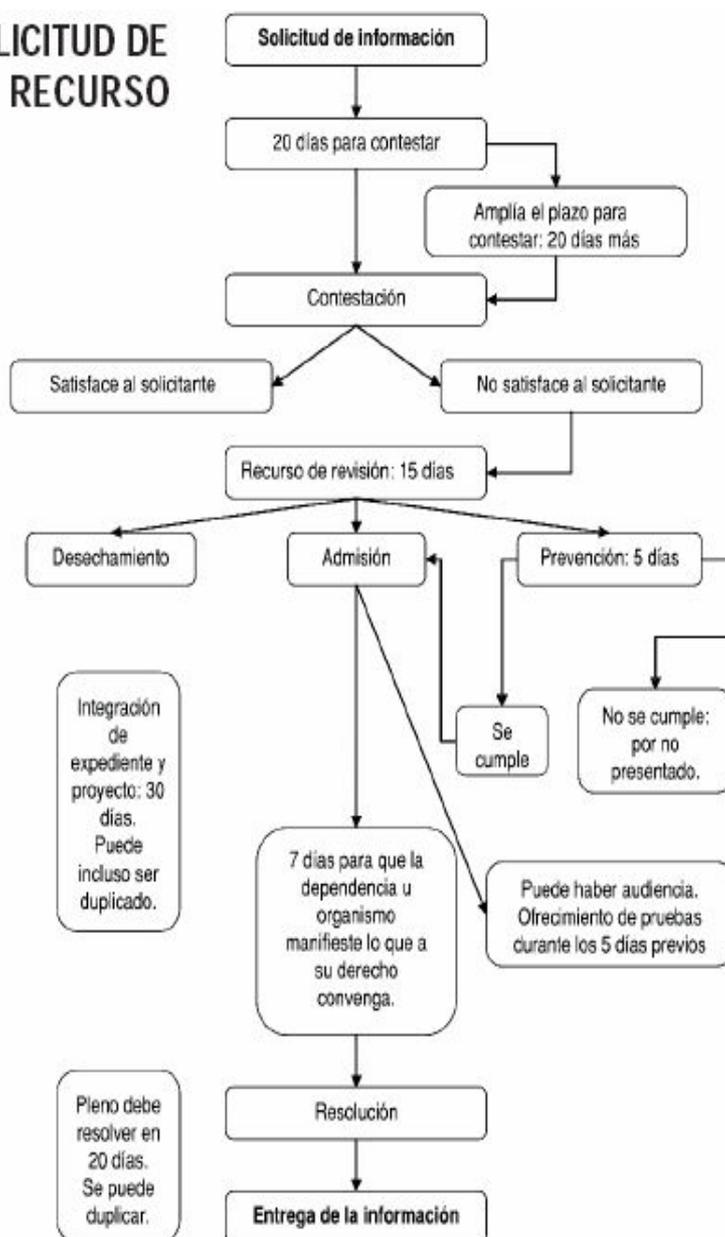
De igual forma, en caso de que la dependencia responda a la solicitud con una negativa o de manera incompleta o con un contenido que no se solicitó, se tienen 15 días después de recibir la notificación, para interponer ante el IFAI un recurso de revisión que debe ser respondido en un plazo no mayor a los 50 días hábiles.⁽⁹⁰⁾ Dicho instituto, como ya se mencionó, es el encargado de resolver sobre los recursos de revisión, de tal forma que cuando las Unidades de Enlace de otras dependencias o entidades los reciben, cuentan con un día hábil para enviarlos al IFAI. Una vez admitido el recurso, se otorga un plazo de 7 días para que ambas partes aporten mayores elementos.

En casos excepcionales el IFAI puede pedir, por una vez, 30 días hábiles adicionales para integrar el expediente y 20 días hábiles más para resolver en definitiva un proyecto de resolución.⁽⁹¹⁾ Acto seguido, se procede a la entrega de la información o a la negativa de ella, según sea el caso. Este proceso se puede ver de manera más detallada en el esquema de solicitud y recurso de revisión, en la siguiente página.

90.-Se puede consultar en: http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/aspectos.htm

91.- Se puede consultar en: http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/recurso_r.htm

ESQUEMA DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN Y RECURSO DE REVISIÓN



Fuente: Esquema tomado del documento *La importancia social del derecho a saber*. Lima, mayo 2005. p. 8

Es importante señalar que las dependencias y entidades de la A.P.F. pueden otorgar, dentro de los 20 días permitidos por la LFTAIPG, diferentes tipos de respuesta: ⁽⁹²⁾

- 1) Entrega de información en medio electrónico;
- 2) La información se encuentra disponible públicamente;

92.-Op. Cit. *Informe de Labores...* pp. 30 y 31

- 3) Notificación de lugar y fecha de entrega;
- 4) Notificación de envío;
- 5) No es competencia de la unidad de enlace;
- 6) No se dará trámite a la solicitud;⁽⁹³⁾
- 7) Inexistencia de la información solicitada;
- 8) La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y
- 9) Negativa de información por ser considerada reservada o confidencial.

Es necesario que antes de terminar este punto, se de una referencia de los pasos a seguir para el ejercicio de este derecho, tanto de forma electrónica, a través del SISI; como de forma manual.

Quince pasos para presentar una solicitud de información pública a través del SISI.⁽⁹⁴⁾

1.-Ingrese al Sistema de Solicitudes de Información desde el portal de Internet del IFAI o en la dirección:
<http://www.informacionpublica.gob.mx/portal.html>



2.- Elija el módulo:



3.- Dé un clic sobre el botón:



93.-Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la LFTAIPG, no se dará trámite a una solicitud cuando se haya realizado de forma ofensiva, o que ya hubiese sido entregada información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de una misma persona.

94.-Proceso tomado del portal de Internet del IFAI. www.ifai.org.mx

4.- Llene los espacios en blanco, los campos señalados con (*) son opcionales.

Dar clic en "enviar".

5.- Elija una clave de usuario y una contraseña de 6 a 12 caracteres alfanuméricos.

Confirme la contraseña y oprima "enviar".

6.- Regresará a la pantalla para que indique la clave y contraseña que definió al registrarse.

7.- Aparecerá el menú "Acceso a solicitantes" elija "Captura de solicitudes".

8.- Aparecerá el tipo de solicitud que requiere, haga click en "información pública" y oprima el botón "siguiente".

Tipo de solicitud:

Información Pública
 Datos Personales
 Corrección a Datos Personales

9.-Aparecerá la pantalla donde se muestran los datos con los que usted se dio de alta al sistema por si desea realizar modificaciones. En el caso de que no quiera hacer cambios, oprima el botón "continuar".

Acceso a Solicitante

Datos generales del ciudadano

Nombre:	Josue Abdel
Primer Apellido:	Oaxoa
Segundo Apellido*:	Alva
CURP*:	
Calle:	Platano 30
Número Exterior:	2
Número Interior*:	
Colonia:	Avante
Domicilio en el extranjero:	<input type="checkbox"/>
País:	Argentina
Ciudad:	
Estado:	
Entidad Federativa:	DISTRITO FEDERAL
Delegación o Municipio:	CDVDACAN
Código Postal:	04490
Teléfono*:	
Correo electrónico*:	

*Datos no obligatorios

10.- Se recomienda llenar los espacios para fines estadísticos:

Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos (no obligatorios)

Sexo: Femenino Masculino

Fecha de Nacimiento: 1 Enero

Ocupación: --SELECCIONAR OCUPACIÓN--

11.- Seleccione el nombre de la dependencia a la que decida solicitar información:

Solicitud de información a

Dependencia o entidad: --SELECCIONAR DEPENDENCIA--

12.- Indique la modalidad preferente de entrega de información y oprima el botón "continuar":

Modalidad en la que prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Verbal*
 Consulta Directa*
 Copia Simple
 Copia Certificada
 Entrega por Internet en el SISF
 Archivo electrónico en disco o CD
 Otro Medio

*En caso de que la información solicitada sea pública y esté disponible para entrega por Internet en el SISF, para consulta directa o se prepare en forma verbal, será GRATUITA.

13.- Describa su solicitud, y si lo considera conveniente, incluya otros datos para facilitar la localización de la información (325 caracteres - 4 líneas máximo-).

Dar click en el botón "continuar". En caso de que decida ampliar la información de solicitud, podrá adjuntar archivos en formato Word, Excel y Power Point.

Descripción clara de la solicitud de información

Otros datos para facilitar su localización*

En caso de que los campos sean insuficientes para describir la solicitud, puede anexarla en un archivo con formato Word

Archivo de la descripción*

*Datos no obligatorios

14.- Aparecerá un formato de verificación que contiene todos los datos capturados, en el caso de no aplicar correcciones, dar click en el botón "continuar". Una vez hecho esto, aparecerá en un formato PDF el acuse de su solicitud. (Deberá tener instalada la versión más reciente de adobe acrobat).

SISI Acuse de Recibo

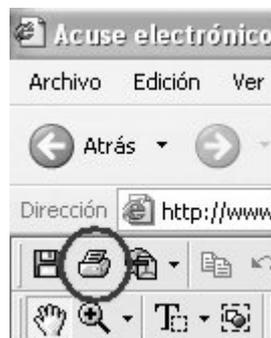
Solicitud de Información Pública o de Acceso o Corrección de Datos Personales

Número de Folio: 000000041004

Beneficiario:

Nombre o Razón Social:	Jose Abel Guzmán Alva
RFC:	
Representante:	
Domicilio:	COYOACAN, DISTRITO FEDERAL

15.- Una vez que se haya desplegado el acuse, dé un click sobre el ícono de la impresora. Espere a que se imprima el acuse.



A continuación, se describirán los ocho pasos para elaborar una solicitud de información pública por formato y escrito libre.(95)

1.- Ingrese al portal de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.



2.- Elija el botón "Solicitudes de Información" de la sección "Temas de Interés".



3.- Descargue el formato de "Solicitud de acceso a la información gubernamental". Es un archivo tipo PDF, deberá tener instalada la versión más reciente de adobe acrobat.

SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
Homoclave RFTS: IFAI-00-001

1. **DATOS DEL SOLICITANTE O DE SU REPRESENTANTE**

Solicitante: _____
 Apellido Paterno: _____ Apellido Materno (opcional): _____ Nombres: _____

En caso de Persona Moral: _____
 Denominación o Razón Social: _____

Representante (en su caso): _____
 Apellido Paterno: _____ Apellido Materno (opcional): _____ Nombres: _____

2. **FORMA EN LA QUE DESEA RECIBIR NOTIFICACIONES Y DAR SEGUIMIENTO A SU SOLICITUD**

Elija con una "X" la opción deseada:

Personalmente o a través de representante En el domicilio de la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad. Sin costo.

Por correo certificado: Sin costo.

Por mensajería: Siempre y cuando el particular, al presentar su solicitud, haya cubierto o cubra el pago del servicio de mensajería respectivo. Si usted no cubre este pago, la notificación se realizará por correo certificado.

Por medios electrónicos: A través del Sistema de Solicitudes de Información-GSI (http://informacionpublica.gob.mx o http://www.ifai.org.mx). Sin costo.

* En caso de seleccionar la opción de correo certificado o mensajería, favor de proporcionar los siguientes datos:

Calle: _____ No. Exterior / No. Interior: _____ Colonia o Fraccionamiento: _____ Delegación o Municipio: Entidad Federativa: _____
 País: _____ Código Postal: _____

3. **DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE SOLICITA LA INFORMACION**

4. **DESCRIPCION DE LOS DOCUMENTOS SOLICITADOS**

Con el fin de brindar un mejor servicio, además de describir la información que solicita, se sugiere proporcionar todos los datos que considere faciliten la búsqueda de dicha información. Si el espacio no es suficiente, puede anexar hojas a esta solicitud.

5. **FORMA EN QUE DESEA LE SEA ENTREGADA LA INFORMACION**

Elija con una "X" la opción deseada:

Verbalmente: Siempre y cuando sea para fines de orientación - Sin costo.

Consulta Directa: Consulta física en la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad - Sin costo.

Consulta por correo electrónico: Consulta en un sitio de Internet o envío de la información en vía electrónica - Sin costo.

Copias Simples: - Con costo. Disquete 3.5" o CD-ROM - Con costo.

Copias Certificadas: - Con costo. Otro tipo de medio (especificar): _____

* Señale con una "X" el medio de envío de la información: Correo certificado (con costo) Mensajería (con parte pagada)

95.- Ídem

4.- Elija el ícono de la impresora ubicado en la parte superior. Espere a que se imprima el formato.



5.- Llene el formato a mano con letra legible o a máquina.

6.- No olvide especificar la modalidad en que requiere le sea entregada la información.

FORMA EN QUE DESEA LE SEA ENTREGADA LA INFORMACIÓN		
Elija con una "X" la opción deseada:		
Verbalmente	<input type="checkbox"/>	Siempre y cuando sea para fines de orientación - Sin costo
Consulta Directa	<input type="checkbox"/>	Consulta física en la Unidad de Enlace de la Dependencia o entidad - Sin costo
Consulta por medio electrónico	<input type="checkbox"/>	Consulta en un sitio de internet o envío de la información en vía electrónica - Sin costo
Copias Simples	<input type="checkbox"/>	- Con costo Disquete 3.5" o CD-ROM <input type="checkbox"/> - Con costo
Copias Certificadas	<input type="checkbox"/>	- Con costo Otro tipo de medio (especificar) _____
* Señale con una "X" el medio de envío de la información: Correo certificado (con costo) <input type="checkbox"/> Mensajería (con porte pagado) <input type="checkbox"/>		

7.- Entregue la solicitud en la Unidad de Enlace de la Dependencia o Entidad correspondiente.

En su defecto, envíela por correo certificado.

Espere un lapso de veinte días hábiles como máximo para recibir su respuesta.

8.- En caso de que usted no quiera utilizar el formato que aparece en la página de Internet, puede hacer su solicitud por escrito libre.

No olvide incluir los siguientes datos:

- Nombre completo o el de su representante legal, así como el domicilio y el medio a través del cual desea recibir notificaciones.
- La descripción clara y precisa de los documentos que solicita.
- Cualquier otro dato que ayude a localizar la información.

En caso de que la respuesta emitida por la Entidad o Dependencia de la APF a la que se hizo la solicitud, no satisfaga la petición o no sea la información solicitada, se puede presentar un recurso de revisión ante el IFAI, como ya se explicó con antelación, y cuyos pasos se enlistarán a continuación, tanto de manera electrónica como de forma manual.

Se comenzará con los diez pasos para presentar un recurso de revisión a través del SISI. Cabe hacer mención que este procedimiento sólo es efectivo si usted hizo su solicitud de información a través del SISI.⁽⁹⁶⁾

1.- Ingrese al Sistema de Solicitudes de Información desde el portal de Internet del IFAI o en la dirección: <http://www.informacionpublica.gob.mx/portal.html>



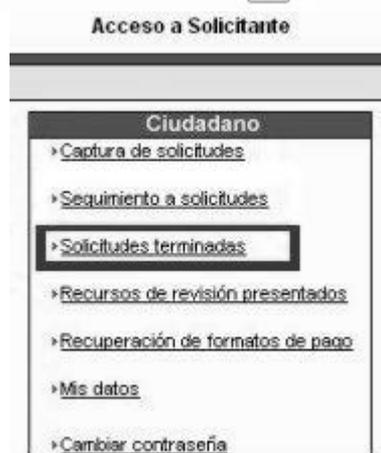
2.- Elija el módulo "Solicitudes de Información".



3.- Registre su clave de usuario y contraseña, y oprima "Entrar".



4.- Cuando le aparezca el menú "Acceso a solicitantes", elija "Solicitudes terminadas".



96.-

5.- Dé un click en el botón "Tipo de respuesta" y después en el icono "Recurso ante el IFAI", ubicado en la parte inferior derecha de la página.

Acceso a Solicitante

Solicitudes terminadas

Solicitud	Fecha de Solicitud	Estado Actual	Tipo de Respuesta	Fecha de Respuesta	Dependencia	Detalle	Acción
14050004	14/05/2004	Terminada	No es de competencia de la unidad de enlace	14/05/2004			 
24050004	24/05/2004	Terminada	No es de competencia de la unidad de enlace	22/07/2004			 

No es de Competencia de la Unidad de Enlace

En alcance a la solicitud recibida con No. de Folio _____, dirigida a la Unidad de enlace de FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS, el día _____, nos permitimos hacer de su conocimiento que:

La información solicitada no es competencia de esta dependencia o entidad.

Con base en lo previsto en el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y de acuerdo a la información que se solicita, le sugerimos acudir con la siguiente Unidad de Enlace:

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

6.- Verifique que los datos que aparecen son correctos y haga el llenado de los espacios en blanco. No olvide explicar claramente los puntos petitorios.

sisi **IFAI**

Acceso a Solicitante

Recurso de revisión ante el IFAI

Datos del solicitante

Nombre: _____
 Primer Apellido: _____
 Segundo Apellido: _____

Domicilio (para recibir notificaciones)

Calle: _____
 Número Exterior: _____
 Número Interior: _____
 Colonia: _____
 Entidad Federativa: **DESTINO FEDERAL**
 Delegación o Municipio: **COYOACAN**
 Código Postal: _____
 Teléfono (*): _____
 Correo electrónico (*): _____

Otros datos

Dependencia o entidad ante la que se presentó la solicitud: _____
 Folio de la solicitud: _____
 Fecha en que se notificó el acto reclamado: _____
 Acta que se rescire y peticiones: _____
 Interacción solicitada: _____
 Otros elementos que considere someter a juicio del IFAI: _____

* Datos no obligatorios

7.- Una vez llenados todos los campos obligatorios, dé un click en "Enviar".

sisi **IFAI**

Acceso a Solicitante

Recurso de revisión ante el IFAI

Datos del solicitante

Nombre: _____
 Primer Apellido: _____
 Segundo Apellido: _____

Domicilio (para recibir notificaciones)

Calle: _____
 Número Exterior: _____
 Número Interior: _____
 Colonia: _____
 Entidad Federativa: **DESTINO FEDERAL**
 Delegación o Municipio: **COYOACAN**
 Código Postal: _____
 Teléfono (*): _____
 Correo electrónico (*): _____

Otros datos

Dependencia o entidad ante la que se presentó la solicitud: _____
 Folio de la solicitud: _____
 Fecha en que se notificó el acto reclamado: _____
 Acta que se rescire y peticiones: _____
 Interacción solicitada: _____
 Otros elementos que considere someter a juicio del IFAI: _____

* Datos no obligatorios

8.- Si sus datos aparecen correctamente, elija nuevamente "Enviar".

Recurso de revisión ante el IFAI

Datos del solicitante
Nombre:
Primer Apellido:
Segundo Apellido:

Dirección (para recibir notificaciones)
Calle:
Número Exterior:
Número Interior:
Colonia:
Entidad Federativa: DISTRITO FEDERAL
Delegación o Municipio: COYOACÁN
Código Postal:
Teléfono (*):
Correo electrónico (*):

Otros datos
Dependencia o entidad ante la que se presentó la solicitud:
Fecha en que se realizó el acto reclamado:
Acta que se inscribe y publica periódica:
Interacción solicitada:
Otro elemento que considere someter a juicio del IFAI:

* Datos no obligatorios

Regresar Enviar

9.- Cuando se despliegue su acuse de recibo, dé un click en el icono de la impresora.



10.- Espere a que se imprima el acuse y consérvelo.

Por último, se describirán los siete pasos para elaborar un recurso de revisión por formato y escrito libre. (97)

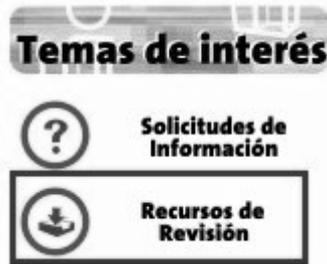
Si requiere presentar un recurso de revisión por escrito mediante el formato del IFAI, realice el siguiente procedimiento.

97.-Idem

1.- Ingrese al portal de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.



2.- Elija el botón "Recursos de revisión" de la sección "Temas de Interés".



3.- Descargue el formato de "Recurso de revisión ante el IFAI". Es un archivo tipo PDF, deberá tener instalada la versión más reciente de adobe acrobat.

RECURSO DE REVISIÓN ANTE EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Homoclave RFTS: IFAI-00-004

1. **DATOS DEL RECURRENTE O DE SU REPRESENTANTE**

Solicitante: _____
 Apellido Paterno _____ Apellido Materno (opcional) _____ Nombre(s) _____

En caso de Persona Moral: _____
 Denominación o Razón Social _____

Representante (en su caso): _____
 Apellido Paterno _____ Apellido Materno (opcional) _____ Nombre(s) _____

DATOS DEL TERCERO INTERESADO (en su caso)

Tercero Interesado (en su caso): _____

Domicilio (opcional): _____
 Calle _____ No. Exterior _____ No. Interior _____ Colonia o Fraccionamiento _____ Delegación o Municipio _____
 Entidad Federativa _____ País _____ Código Postal _____

2. **FORMA EN LA QUE USTED DESEA QUE SE LE NOTIFIQUE LA RESOLUCIÓN**

El/los con una "X" la opción deseada:

Presencialmente o a través de representante En el domicilio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. - Sin costo

Por correo certificado Sin costo

Por mensajería Siempre y cuando el particular, al presentar su solicitud, haya cubierto o cubra, el pago del servicio. Si no se cubre este pago, la notificación se producirá por correo certificado.

Por medios electrónicos A través del Sistema de Solicitudes de Información - SISI (<http://informacionpublica.gob.mx> o <http://www.ifai.org.mx>) - Sin costo.

* En caso de seleccionar la opción de correo certificado o mensajería, favor de proporcionar los siguientes datos:

Calle _____ No. Ext./No. Int. _____ Col. o Fraccionamiento _____ Delegación o Municipio _____ Entidad Federativa _____ País _____ Cód. Postal _____

Cuando en tema de la notificación de resoluciones sobre recursos amparados en asuntos de acceso a datos personales o de acceso de datos, se aplica la prioridad de que el particular sea notificado a través de su representante en su caso por medio de correo certificado, siempre que el particular presente una solicitud por correo certificado y autorizado. La notificación por medios de comunicación electrónica aplicará únicamente cuando el particular consigne en la notificación del medio de identificación electrónica.

3. **DEPENDENCIA O ENTIDAD QUE EMITIO EL ACTO RECLAMADO**

4. **ACTO QUE SE RECURRE**

Fecha en la que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado: ____/____/____ (dd/mm/aa)

Acto que se recurre: _____

En caso de insertar, favor de proporcionar el No. de folio de la solicitud original de acceso a la información gubernamental: _____

Puntos Petitorios (Si el aspecto no es suficiente, puede anexar hojas a esta solicitud): _____

5. **DOCUMENTOS ANEXOS**

Carta poder o poder: Sólo en caso de presentación de solicitudes por medio de representante.

Comprobante de pago porte: Sólo en caso de solicitar la entrega de la resolución por mensajería

Copia de la resolución que se impugna: No es necesario en caso de presentar el recurso por medios electrónicos y en su caso como archivo, o el escrito tenga acceso a la resolución a través del sistema.

Copia de la Notificación correspondiente: No es necesario en caso de presentar el recurso por medios electrónicos y se anexa como archivo, o el escrito tenga acceso a la resolución a través del sistema.

4.- Elija el ícono de la impresora ubicado en la parte superior. Espere a que se imprima el formato.



5.- Llene el formato a mano con letra legible o a máquina.

6.- Lleve personalmente el escrito al IFAI o a la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad correspondiente.

En su defecto, envíelo por correo certificado. No olvide anexar la copia de la notificación que recibió en la cual se le niega el acceso a la información o el documento con el cual usted no está conforme por no ser claro o por no estar completo.

Se le recuerda que admitido el recurso, se otorga un plazo de 7 días para que ambas partes aporten mayores elementos.

En un plazo máximo de cincuenta días hábiles, usted recibirá una respuesta que sólo puede ser impugnada ante el Poder Judicial de la Federación.

Se reitera que por excepción, el IFAI podrá pedir una prórroga por cincuenta días hábiles más.

7.- En caso de que Usted no quiera utilizar el formato que aparece en la página de Internet, puede hacer su recurso de Revisión por escrito libre. No olvide incluir los siguientes datos:

a) La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud y que por ende es la misma que le negó el acceso a la información.

- b) Su nombre completo o el de su representante legal, así como el domicilio o el medio a través del cual desea recibir notificaciones.
- c) La fecha en la que se le notificó la negativa de acceso a la información.
- d) La información que solicitó y que le fue negada o sus argumentos para decir que los datos que se le entregaron no corresponden a los que Usted requirió.
- e) La copia de la notificación que recibió en la cual se le niega el acceso a la información.
- f) Anexos que contengan los elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Como se puede apreciar, son procesos sencillos pero largos. Sin embargo, es de llamar la atención que aún cuando se quiera realizar una solicitud de información o un recurso de revisión por medios manuales, es recomendable ingresar al portal del IFAI para bajar el formato a llenar y enviar.

Ahora bien, una vez vistos los mecanismos de acceso a la información, el proceso a seguir, las repuestas posibles y los instrumentos para inconformarse, es importante que se revise de forma detallada el comportamiento que se ha observado en la sociedad en cuanto al ejercicio de este derecho. Ya que es en este punto, en donde se notan ciertos “obstáculos” por los que la población en su conjunto no ha ejercido este derecho fundamental para todo régimen democrático que aspira al bien general de sus gobernados, y por lo que se han creado los subsecuentes sesgos muy notorios en el ejercicio de este derecho en la población mexicana.

De esta manera se cierra este segundo capítulo, para dar paso al tercero y último; y cuyo desarrollo guiará a la culminación de esta investigación, lo que le hace un tanto más interesante.

3. El ejercicio del derecho de acceso a la información en México

3.1. Estadísticas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública federal en México

Desde el primer día de la entrada en vigencia de la LFTAIPG, se comenzaron a recibir solicitudes de acceso a la información de la ciudadanía, las cuales fueron integradas al SISI, por lo que el Secretario de la Función Pública, Lic. Eduardo Romero Ramos, declaró que “El compromiso de este Gobierno con la transparencia y con el acceso a la información es real”, además de mostrarse satisfecho de que las Unidades de Enlace funcionaran al 100 por ciento.⁽¹⁾

Así, ese primer día fueron recibidas cerca de 1 000 solicitudes y 2 000 para el segundo día, lo que suma un total de 3 000 solicitudes de información en tan solo 48 horas. Con lo que se recibieron en México más solicitudes en la primera semana que las captadas por Australia y Canadá en un año.⁽²⁾

Para la segunda semana de tener plena vigencia la Ley se habían recibido un total de 4 374 solicitudes y se le había dado respuesta a 1 017 de ellas. ⁽³⁾ Un mes después, al cumplirse siete semanas de vigencia de la Ley, las solicitudes ascendían a 8 423 solicitudes, de las cuales 7 723 se habían hecho por medio del SISI.⁽⁴⁾ A dos meses, el 12 de agosto de 2003, se habían atendido 11 770, de las cuales 10 911 se habían realizado por medio del SISI,⁽⁵⁾ y para el 28 de noviembre de ese mismo año 21 919 era el total de solicitudes.⁽⁶⁾

1.-Comunicado de Prensa no. 011/2003 de la Secretaría de la Función Pública:

www.funcionpublica.gob.mx/salaprensa/comunicados/2003/junio/BOLO11-2003.doc

2.-Australia recibió cerca de 2 000 solicitudes en el primer año de la vigencia de su Ley, y en Canadá sólo se recibieron 1 000 en el mismo periodo de tiempo. Discurso pronunciado por Felipe Pelcastre Arenas en el Seminario TIDAP, y cuya versión escrita se puede consultar en <http://www.e-mexico.gob.mx> y/o en <http://www.tidap.gob.mx>

3.-Comunicado IFAI/004/03 del 26 de junio de 2003

4.-Comunicado IFAI/005/03 del 30 de julio de 2003

De esta manera, en los primeros seis meses de operación (de junio a diciembre del 2003), se recibieron más de 24 000 solicitudes de acceso a la información, de las cuales, el 93% fueron realizadas a través del SISI, es decir, sólo hubo 1 802 solicitudes manuales, por 22 275 solicitudes electrónicas. (7)

En este mismo contexto, para el 22 de enero de 2004, la cifra de solicitudes ascendió a 26 047(8), y para el 5 de febrero a 27 333 de la cuales 25 204, es decir, el 92.2% se habían presentado por medio del SISI.(9) El incremento se siguió presentando, pues para abril, las solicitudes sumaban 33 274, de las cuales 30 610 eran por medio del SISI.(10) Igualmente, para el 15 de mayo se habían recibido 36 803 solicitudes(11) y para el 16 de septiembre el total de solicitudes ascendió a 50388, de las cuales 46 435 se realizaron por medio del SISI.(12)

Para el día 15 de mayo de 2005, la suma de solicitudes fue de 77 930(13), y para el 11 de octubre del mismo año, la cantidad de solicitudes ascendió a 100 197 solicitudes, de las cuales el 93. 4 % fue tramitada a través del SISI.(14) De esta manera, el año 2005 cerró con 111 956 solicitudes de las cuales 105 417 se realizaron a través del SISI, lo que representa en promedio un 94%.(15)

Las cifras de los comunicados anteriores se enlistan en el cuadro 1:

CUADRO 1	Fecha	Total solicitudes acumuladas
	26 junio 2003	4 374
	31 julio 2003	8 423
	12 agosto 2003	11 770
	28 noviembre 2003	21 919
	11 diciembre 2003	24 077
	22 enero 2004	26 047
	5 febrero 2004	27 333
	1 abril 2004	33 274
	15 mayo 2004	36 803
	16 septiembre 2004	50 388
	15 mayo 2005	77 930
	11 octubre 2005	100 197
	31 diciembre 2005	111 956

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos publicados por el IFAI en los comunicados citados con antelación.

5.-Comunicado IFAI/006/03 del 12 de agosto de 2003

6.-Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003

7.- Op. Cit. MEXICO: TRANSPARENCY AND.... P. 4.

Así las cosas, y en comparación con Australia y Canadá se puede decir que el ejercicio de este derecho ha tenido una gran respuesta en México, sin embargo, es un pequeño número en comparación con la población total; así mismo, es de tomar en cuenta el medio por el que se ha ejercido mayoritariamente este derecho y el estrato o grupo social al que pertenece quien tiene acceso a este medio y ejerce este derecho, lo cual será tratado más adelante.

Por otro lado, es necesario destacar que a partir de la entrada en vigor de la LFTAIPG y hasta el 15 de mayo de 2004, de las repuestas emitidas por las diferentes dependencias y entidades de la A. P. F., sólo el 3% han derivado en recursos de revisión.⁽¹⁶⁾ Sin embargo, para tener una mejor comprensión de este tema es necesario conocer a las dependencias que más solicitudes de acceso a la información han recibido y la atención que les han brindado.

En este sentido, entre las dependencias y entidades que mayor número de solicitudes han recibido, destacan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Gobernación, entre otras. Todas ellas concentran 52 por ciento del total de solicitudes recibidas por la Administración Pública Federal en este mismo periodo. ⁽¹⁷⁾ Asimismo, de las 20 dependencias y entidades con el mayor número de solicitudes, aquellas que muestran una mayor eficiencia en dar respuesta son la Secretaría de Economía, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Relaciones Exteriores, Petróleos Mexicanos, Procuraduría General de la República y Secretaría de Hacienda y Crédito Público; entendiéndose por eficiencia, la relación entre solicitudes recibidas y las atendidas,⁽¹⁸⁾ como se puede ver en el cuadro 2, en la siguiente página.

8.-Comunicado IFAI/004/04 del 30 de enero de 2004

9.-Comunicado IFAI/006/04 del 11 de febrero de 2004

10.-Comunicado IFAI/015/04 del 7 de abril de 2004

11.-*Op Cit. Informe de Labores...* p. 27.

12.-Comunicado IFAI/044/04 del 24 de septiembre de 2004

13.-*Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005*. Ed. IFAI, México, junio 2005, p. 9

CUADRO 2 Las 20 dependencias y entidades con el mayor número de solicitudes de acceso a la información al 15 de mayo de 2004

Dependencia/ Entidad	Total de solicitudes	Porcentaje de solicitudes atendidas
S.H.C.P.	2348	91
I.M.S.S.	1787	86
S.E.P.	1515	82
SEMARNAT.	1221	81
SEGOB.	1067	86
S.F.P.	988	80
PRESIDENCIA.	942	89
P.G.R.	940	89
S.C.T.	903	83
SEDENA.	880	91
C.F.E.	797	92
S.S.A.	736	85
S.R.E.	692	90
S.E.	667	94
SAGARPA.	662	91
PEMEX	633	91
S.A.T.	591	88
A.S.A.	577	85
C.N.A.	560	91
SEDESOL.	545	77

Fuente: SISI, cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*.

Ahora bien, en este mismo periodo que se esta tratando (de junio de 2003 al 15 de mayo de 2004) se habían recibido 36 803 solicitudes de información, de las cuales se había dado respuesta a 32 091, es decir, el 87%. De este total de respuestas otorgadas, 73% tuvo una respuesta positiva, es decir, aquellas que se encuentran dentro de la clasificación de entrega de información en medio electrónico, la información se encuentra disponible públicamente, notificación de lugar y fecha de entrega y notificación de envío.

El 24% no entregó información por razones fuera del alcance de la institución: no es competencia de la Unidad de Enlace; no se dará trámite a la solicitud; inexistencia de la información solicitada, o porque la solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En cuanto a las negativas de información por considerarse reservadas o confidenciales, solamente agruparon el 3% de las respuestas. Entre las

14.-Comunicado IFAI/043/05 del 11 de octubre de 2005

15.-Consultado en la Página electrónica del IFAI, en "resumen estadísticas SISI al 16 de marzo de 2006"

16.- *Op Cit. Informe de Labores...* p. 27.

17.-*Ídem*. p. 29

dependencias y entidades que poseen el mayor número de negativas de información por referirse a información clasificada o confidencial y que concentra un porcentaje importante del total de las respuestas emitidas son, entre otras, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Nacional Financiera, S. N. C.; Instituto Nacional de Migración; Secretaría de Seguridad Pública y, Secretaría de la Función Pública,⁽¹⁹⁾ como se muestra en el cuadro 3:

Las 20 dependencias y entidades con más respuestas de negativa por referirse a información clasificada al 15 de mayo de 2004

CUADRO 3

Dependencia/ Entidad	Número de solicitudes con respuestas negativas por referirse a información clasificada	Porcentaje de respuestas negativas Vs. El total de respuestas terminadas
I.P.A.B.	44	31
BANOBRAS	23	18
C.N.B.V.	37	12
NAFIN	18	12
I.N.M.	40	12
S.S.P.	41	11
S.F.P.	75	9
PEMEX REFINACIÓN	28	9
I.M.S.S.	114	7
S.A.T.	37	7
LyFC	18	7
P.G.R.	48	6
PEMEX EXPLORACIÓN	18	6
S.R.E	25	4
S.E.	23	4
SEDENA	24	3
S.C.T.	20	3
C.F.E.	17	2
S.H.C.P.	39	2
S.E.P.	19	2

Fuente: SISI, cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*.

Como se puede notar en el cuadro anterior, del total de solicitudes a que el IPAB ha dado respuesta, el 31% se refiere a información clasificada, por lo cual se niega la entrega de la información.

De igual forma, las instituciones que poseen una mayor proporción de recursos en comparación con las solicitudes emitidas, se encuentran: el

18.-*Ídem*. p. 30

19.-*Ídem*. p 31

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; el Consejo de Promoción Turística de México; Administración Portuaria de Lázaro Cárdenas; Instituto Nacional de Antropología e Historia y, el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos, los cuales poseen una proporción mayor o igual al 10%, cuando el promedio entre las dependencias y entidades que han recibido recursos es de 3%, ⁽²⁰⁾ como se muestra a continuación en el cuadro número 4:

Proporción de recursos interpuestos Vs. Solicitudes de información recibidas

CUADRO 4 Dependencias y entidades con una proporción igual o mayor al 5.1% Proporción (%)

Dependencia/Entidad	Proporción (%)
INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO	16.0%
CONSEJO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE MÉXICO, S.A. DE C.V.	14.6%
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS, S.A. DE	10.4%
INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	10.1%
FONDO PARA EL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	10.0%
CIATEQ, A.C.	9.5%
POLÍCIA FEDERAL PREVENTIVA	9.1%
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	8.8%
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	8.5%
OCEAN GARDEN PRODUCTS, INC.	8.0%
BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS, S.N.C.	7.9%
FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y AVICULTURA	7.5%
SERVICIOS A LA NAVEGACIÓN EN EL ESPACIO AÉREO MEXICANO	7.3%
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	7.2%
PEMEX, GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA	6.7%
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.	6.5%
SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD	6.4%
HOSPITAL GENERAL DE MÉXICO	6.2%
COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD NUCLEAR Y SALVAGUARDIAS	6.0%
CENTRO DE ENSEÑANZA TÉCNICA INDUSTRIAL	5.9%
CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO	5.6%
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.	5.6%
NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	5.3%
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE VERACRUZ, S.A. DE C.V.	5.1%

Fuente: DGAJ, IFAI, cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*

Nuevamente, en el cuadro anterior se puede ver que el IPAB, es la entidad a la que mayor número de recursos se le han interpuesto con relación a las solicitudes que ha recibido, ya que del total de solicitudes de acceso a la información que se han presentado ante él, 16% terminan en inconformidad ante el IFAI.

20.-*Idem.* p 35

Sin embargo, hay que destacar que de los 442 recursos presentados ante el IFAI, en el periodo comprendido del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003, en 134 no se procedió por desistimiento, desecamiento o improcedencia, en tanto que de los restantes 308 que sí fueron admitidos por el IFAI, en el 76.30% de los casos, es decir, en 235 se privilegió el principio de la publicidad de la información en sus resoluciones, modificando o revocando las decisiones de las dependencias y entidades. (21)

Así las cosas, hasta el 15 de mayo de 2004, se habían presentado ante el IFAI, 1 036 recursos de revisión, de los cuales 824 fueron resueltos y permaneciendo en trámite 212 más. De las 824 resoluciones, en 182 casos el IFAI modificó la decisión y en 165 más determinó la revocación, lo que suma 347 casos en los que se determinó la entrega de la información.(22)

Lo anterior significa que en el 42% de los recursos resueltos, de junio de 2003 y hasta el 15 de mayo de 2004, el Pleno del IFAI ha dado la razón al solicitante; y en 151 casos, es decir, 18.32% de las resoluciones, se han confirmado las respuestas dadas por las dependencias y entidades.(23)

De igual forma, es necesario señalar que de los recursos resueltos por el IFAI, ha habido 124 casos de desechamiento, sobre todos por ser interpuestos fuera de plazo, 103 más fueron sobreseídos por desistimiento, en su mayoría porque los recurrentes recibieron la información, o bien por estar en proceso judicial, por haberse resuelto antes, por quedar sin materia u otras causas. En 9 casos el IFAI manifestó que no eran de su competencia, 5 se consideraron no procedentes y 73 más como no presentados.(24)

Así, las dependencias y entidades contra las que más se han presentado recursos de revisión, en este periodo, se muestran en el cuadro 5.

21.-Comunicado IFAI/011/04 del 13 de marzo de 2004

22.-Comunicado IFAI/036/04 del 2 de julio de 2004

23.-*Idem.*

24.-*Idem*

CUADRO 5

Las 10 dependencias y entidades con el mayor número de recursos de revisión al 15 de mayo de 2004.

Dependencia/ Entidad	Total de recursos	modificación/ revocación	confirmación	desechados, sobreseídos, otros
S.F.P.	63	16	16	31
S.H.C.P.	45	20	11	14
I.M.S.S.	38	11	10	17
S.E.P.	36	22	9	5
PRESIDENCIA.	30	10	7	13
S.D.N.	30	10	12	8
P.G.R.	29	11	2	16
S.S.P.	29	22	1	6
S.C.T.	24	7	3	14
PEMEX	23	9	3	11

Fuente: Cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del Comunicado IFAI/036/04 del 2 de julio de 2004.

Como se puede notar, la Secretaría de Seguridad Pública (S.S.P.) es la dependencia que más *reveses* ha sufrido por sus respuestas, ya que en 22 resoluciones, el IFAI, ha ordenado que entregue la información y solamente en 1 se ha confirmado la respuesta emitida, seguida de la Secretaría de Educación Pública (S.E.P.), ya que en 22 casos se le ordenó la entrega de la información y en 9 se corroboró la respuesta dada anteriormente. Las demás dependencias, a pesar de que los *reveses* que han sufrido son más en relación a las confirmaciones, las diferencias son menores que en las ya mencionadas.

Así, al concluir el año 2004, se presentaron ante el IFAI 2 066 recursos de revisión. De ellos fueron resueltos 1 749 recursos, de los cuales en 981 casos, es decir, en el 56%, se dio acceso a la información; en tanto que en 496 casos, 28% del total, no procedieron los recursos por diversas causas, y únicamente en 282 recursos, es decir, 16% de los casos, el Pleno corroboró las respuestas emitidas por las dependencias y entidades de la A. P. F.⁽²⁵⁾

Ahora bien, en lo concerniente al año 2005, las dependencias que mayores requerimientos de información registraron fueron: el IMSS, con 6 192; la SHCP, con 5 379; y la SEP, con 3 987.⁽²⁶⁾

25.-Comunicado IFAI/003/05 del 4 de febrero de 2005.

26.-Op. Cit. Comunicado IFAI/043/05 del 11 de octubre de 2005.

Asimismo, las dependencias con mayor porcentaje de negativas fueron: BANOBRAS, con 23% sobre el total de solicitudes recibidas; la Comisión Federal de Competencia, con 22%; y Nacional Financiera, con 16% de negativas. Con lo que el porcentaje de Recursos de Revisión aumentó a casi 4% sobre el total de las solicitudes en este periodo, incrementándose en casi 1% con respecto al periodo pasado, en que representaban el 3% del total.⁽²⁷⁾

De igual forma, las instituciones que mayor proporción de recursos interpuestos, en comparación con las solicitudes recibidas fueron: Luz y Fuerza del Centro, Ocean Garden Products, Inc., y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE),⁽²⁸⁾ como se observa en el cuadro 6.

Cuadro 6 Proporción de recursos interpuestos vs. Solicitudes de información recibidas.
(16 de mayo de 2004 al 15 de mayo de 2005)

Dependencias y entidades con una proporción igual o mayor al 7.0%	Proporción
Luz y Fuerza del Centro	19.4
Ocean Garden Products, Inc.	17.9
CAPUFE	14.5
Pemex Petroquímica	14.4
BANOBRAS	14.3
Comisión Reguladora de Energía	12.1
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	12.1
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11.6
Exploradora de Sal S.A. de C.V.	10
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	9.7
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	9.5
Ferrocarriles Nacionales de México (en liquidación)	8.6
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	8.6
Administración Portuaria Integral de Guaymas, SA de CV	8.3
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S.C.	8
Instituto Mexicano de Cinematografía	7.8
Fondo de Información y Documentación para la Industria	7.7
Secretaría de la Función Pública	7.6
Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7.4
Servicio de Administración Tributaria	7.1

Fuente: Cuadro elaborado por el IFAI y tomado del *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*.

Como se puede observar en el cuadro anterior, casi la quinta parte de las solicitudes hechas a Luz y Fuerza del Centro, y que éste respondió, no

27.-Ídem

28.-Op. Cit. *Segundo Informe de labores...* P. 18

satisficieron al solicitante. De igual modo, pero en menor proporción, sucedió con las otras entidades enlistadas.

Así las cosa, al cierre del 2005, el IFAI recibió un total de 2 639 recursos de revisión, lo que representó el 56.1% del total de recursos presentados desde junio de 2003 y hasta finales del 2005, los cuales suman 4 705 casos. Con lo que los recursos presentados aumentaron en 84.4% con respecto al cierre del año anterior,⁽²⁹⁾ como se muestra en el cuadro 7:

Número de recursos interpuestos ante el IFAI por mes*

CUADRO 7

Mes	2003	2004	2005	Cambio porcentual 2004-2005
enero	0	42	119	183.3
febrero	0	78	159	103.9
marzo	0	123	203	65
abril	0	89	169	89.9
mayo	0	119	180	51.3
junio	13	136	152	11.8
julio	86	139	258	85.6
agosto	71	174	321	84.5
septiembre	143	166	258	55.4
octubre	147	128	262	104.7
noviembre	103	150	361	140.7
diciembre	72	87	197	126.4
TOTAL	635	1 431	2 639	84.4

Fuente: Cuadro publicado por el IFAI en *3er. Informe de labores al H. Congreso de la Unión*.

Debido a una depuración reciente realizada a la base de datos de recursos del Instituto, algunas cifras mensuales de este cuadro no coinciden con cifras de informes anteriores

Es importante aclarar que el hecho de que una dependencia o entidad presente un alto número de recursos de revisión interpuestos, no significa necesariamente que este actuando con opacidad, sino por el contrario, se puede tomar como un rasgo de eficiencia, siempre y cuando la repuesta este apagada a la LFTAIPG, y por ende el IFAI, no de *revés* a la contestación emitida por la dependencia o entidad.

29.- *Tercer Informe de labores al H. Congreso de la Unión – 2005*. p. 15

Por lo anterior, y para verificar el grado de transparencia de la APF, el IFAI evaluó los portales de Internet de 220 dependencias y entidades, indicando el nivel de cumplimiento de cada una de ellas, con base en las obligaciones de transparencia (artículo 7 de la LFTAIPG).

Así, el IFAI realizó una primera evaluación, entre el 23 de febrero y el 12 de abril de 2004, en el cual el promedio de cumplimiento de la APF fue de 62.8%. Sin embargo, a partir de junio de 2004 se instauró un programa de evaluación permanente donde se actualiza el nivel de cumplimiento de cada dependencia y entidad, indicando en la publicación de los resultados la fecha de evaluación que corresponde a cada portal. Cabe aclarar que no se realiza una evaluación para todas las entidades y dependencias en el mismo periodo. Así, bajo el esquema de evaluación permanente, al 7 de febrero de 2005 el porcentaje de cumplimiento aumentó a 93%, avance significativo con relación al primer ejercicio. ⁽³⁰⁾ como se muestra en el cuadro 8.

Número de dependencias y entidades de acuerdo con el rango de cumplimiento.
A mayo de 2004 y a mayo de 2005

CUADRO 8	porcentaje de cumplimiento	Número de dependencias y entidades a mayo de 2004	Número de dependencias y entidades a mayo de 2005
	100	2	149
	90 a 99	21	31
	80 a 89	24	11
	70 a 79	30	7
	60 a 69	49	12
	50 a 59	39	3
	40 a 49	25	5
	30 a 39	23	0
	20 a 29	5	1
	10 a 19	2	1
	0 a 9	0	1
	TOTAL	220	221

Fuente: Cuadro publicado por el IFAI y tomado del *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*.

Es considerable el incremento mostrado por las dependencias de la APF en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de transparencia. No obstante, para mayo de 2005, 10 entidades registraron un resultado por debajo del

^{30.-} Op Cit. *Segundo Informe de labores...* p. 39

60%,⁽³¹⁾ como se puede observar en el cuadro 9.

Las 10 entidades con cumplimiento por debajo del 60%

CUADRO 9	Entidad	Porcentaje de cumplimiento	Porcentaje de cumplimiento
		actual	anterior
	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	2	149
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	21	31
	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	24	11
	Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.	30	7
	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	49	12
	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	39	3
	Universidad Pedagógica Nacional	25	5
	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	23	0
	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	5	1
	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores	2	1

Fuente: Cuadro elaborado por el IFAI y tomado del *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*.

En el mismo orden de ideas, bajo el esquema de evaluación permanente, al cierre del 2005, el porcentaje de cumplimiento de la APF aumentó a 95.9% de 237 entidades y dependencias, lo cual presenta un avance significativo con relación al cierre del 2004 que reportaba un cumplimiento promedio de 80.6%, en 221 entidades y dependencias ⁽³²⁾ como se muestra en el cuadro 10.

Número de dependencias y entidades de acuerdo con el rango de cumplimiento.
A diciembre de 2004 y a diciembre de 2005

CUADRO 10

Número de dependencias y porcentaje de cumplimiento	Número de dependencias y entidades a diciembre de	Número de dependencias y entidades a diciembre de
	2004	2005
100	73	196
90 a 99	38	15
80 a 89	21	10
70 a 79	24	3
60 a 69	28	4
50 a 59	13	5
40 a 49	11	1
30 a 39	10	1
20 a 29	1	0
10 a 19	1	1
0 a 9	1	1
TOTAL	221	237

Fuente: Cuadro publicado por el IFAI y tomado del *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*.

31.-Ídem. p 40.

32.-Tercer Informe de labores al H. Congreso de la Unión – 2005. p. 33

Como se puede notar en el cuadro anterior, el incremento fue de más del doble en lo referente a dependencias que presentan un buen desempeño en cuanto a transparencia se refiere. Sin embargo, a pesar del gran avance que se notó, 8 entidades registraron un porcentaje inferior al 60%,⁽³³⁾ de las cuales 6 se han mantenido constantes en esta lista, desde la evaluación pasada, como se muestra en el cuadro 11.

CUADRO 11	Las dependencias y entidades con cumplimiento por debajo del 60%		
	Entidad	Porcentaje de cumplimiento actual	Porcentaje de cumplimiento anterior
	Instituto Nacional de Antropología e Historia	59	100
	Secretaría de Educación Pública	58	63
	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	56.9	40
	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	55.1	56.7
	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	54.1	58.1
	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	45.3	73.7
	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	29.7	62.9
	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores	19.2	30

Fuente: Cuadro elaborado por el IFAI y tomado del *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*.

Asimismo, es de llamar la atención la baja presentada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con respecto al ejercicio de evaluación del 2004.

Así las cosas, bien se puede afirmar que las prácticas de transparencia, además de requerir de la capacitación del personal encargado en cada entidad y dependencia, necesita ser practicada con constancia por parte de los todos los Institutos que integran al Ejecutivo Federal, ya sea en la actualización de la información en sus páginas de Internet o en la clasificación adecuada de ella para agilizar su entrega a quien lo solicite. Asimismo, se requiere un monitoreo y evaluación constante, no sólo del Instituto encargado de ello, sino también de la ciudadanía en general, que lleve a un mejor desempeño de la Administración Pública en todos sus ámbitos y que ponga fin a la discrecionalidad.

33.-Ídem. p 34

Ahora bien, para continuar, es necesario identificar las características de los usuarios de este derecho, el ámbito social o profesional al que pertenecen, su lugar de residencia, la edad, etcétera, ya que ello permitirá comprobar la hipótesis planteada desde el inicio de esta investigación. Para ello, se utilizarán las estadísticas oficiales arrojadas por el SISI y publicadas por IFAI.

3.2. Usuarios más frecuentes del derecho de acceso a la información pública en el ámbito federal del 2003 al 2005

La experiencia internacional en materia de acceso a la información pública señala que los grupos con intereses económicos (empresariales) son los usuarios más frecuentes de este derecho,⁽³⁴⁾ en busca de “información que pueda ser de utilidad comercial para ellas”⁽³⁵⁾ con un 43%; los ciudadanos 39%; las ONG’s 10% y los medios de comunicación 8%.

Sin embargo, en México, hasta el momento esta situación no se ha presentado, ya que para noviembre de 2003 los usuarios más activos habían sido los académicos con un 20.8%, los empresarios con un 16.5%, el mismo sector gubernamental con un 9.0%, los medios de comunicación, con un 7.1%, otros usuarios con un 18.5% y un sector bastante amplio pero no definido con un 28.1 %, como se muestra en el cuadro 12:

CUADRO 12

Usuarios del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el ámbito federal al 27 de noviembre de 2003		
Actividad	Número	Porcentaje
Académico	4 560	20.8
Empresarial	3 625	16.5
Gubernamental	1 969	9
Medios de comunicación	1 564	7.1
Otros	4 051	18.5
No definidos	6 150	28.1
TOTAL	21 919	100

Fuente: Cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003

34.-Alasdair Roberts, afirma que en Estados Unidos, los grupos empresariales son los usuarios más frecuentes de este derecho. Discurso pronunciado en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia, el día 25 de marzo de 2006. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

35.-Tal fue el caso de Japón, en donde, durante el primer año de funcionamiento de su ley, la agencia nacional de impuestos, la cual cuenta con la lista de las personas con más altos ingresos del país, fue la que más solicitudes recibió. *Op. Cit.* ACKERMAN M. Jhon y

Asimismo, para el 16 de septiembre de 2004, las estadísticas mostraban un aumento para el sector académico con un 30.5%, de igual manera, el sector empresarial aumentó cinco puntos porcentuales para quedar en 21.4%, el gobierno aumentó a 12.5%, los medios de comunicación aumentaron a 9.7% y otras ocupaciones quedó en 25.8%, como se muestra a continuación en el cuadro 13:

Actividad	Número	Porcentaje
Académico	15 368	30.5
Empresarial	10 783	21.4
Gubernamental	6 298	12.5
Medios de comunicación	4 887	9.7
Otros	13 002	25.8
TOTAL	50 388	100

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos publicados en Comunicado IFAI/044/04 del 24 de septiembre de 2004

En el mismo orden de ideas, para el 31 de marzo de 2005, las estadísticas mostraban un nuevo aumento para el sector académico al quedar en 35.7%, una baja para el sector empresarial con un 18.8%, el sector gubernamental bajo un punto porcentual para ubicarse en 11.5%, de igual manera los medios disminuyeron poco mas de un punto y se colocaron en 8.5% y otros, prácticamente sin movimiento al colocarse en 25.5%, como se muestra a continuación en el cuadro 14.⁽³⁶⁾

Actividad	Porcentaje
Académico	35.7
Empresarial	18.8
Gubernamental	11.5
Medios de comunicación	8.5
Otros	25.5
TOTAL	100

Fuente: Datos tomados de la obra de Mauricio Merino "El desafío de la transparencia..."

SANDOVAL E. Irma. *Leyes de Acceso...* P. 51. Otro ejemplo pueden ser EE UU y Canadá, donde las empresas como solicitantes de información representan el 28 y 41 por ciento respectivamente. Ver Comunicado IFAI/044/05 del 13 de octubre de 2005. Ver *Op cit.* Comunicado de Prensa no. 011/2003 de la Secretaría de la Función Pública

36.-*Op. Cit.* MERINO, Mauricio. *El desafío de la Transparencia. Una revisión...*, p. 24. En su estudio expuesto no presenta cifras de las solicitudes totales y únicamente el porcentaje es presentado, por lo tanto, no se pudo calcular el número de solicitudes que corresponde a cada sector,

De esta manera, al 15 de mayo de 2005, las estadísticas del SISI, publicadas por el IFAI, mostraban que el sector académico permaneció constante al promediar un 34.7%, el sector empresarial registró un 19.3%, el sector gubernamental quedó en 12.2%, los medios de comunicación representaron el 8.8% y otros promedió un 25%, como se muestra en el cuadro 15 a continuación:

CUADRO 15 Usuarios del Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el ámbito federal al 15 de mayo de 2005

Actividad	Porcentaje
Académico	34.7
Empresarial	19.3
Gubernamental	12.2
Medios de comunicación	8.8
Otros	25
TOTAL	100

Fuente: Cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión

Un sesgo, también muy notorio es el del género o sexo, ya que los hombres han ejercido este derecho en una proporción porcentual de casi el doble, pues para el 27 de noviembre, de las 21 919 solicitudes registradas, los hombres registraban 10 396 solicitudes, lo que significaba un 47.4%, mientras que las mujeres sólo acumulaban 4 497 solicitudes, que equivalen a un 20.5%, y 7 026, es decir, el 32.1% restante, representa a esa proporción que por razones personales no contestó a esta pregunta, quedando como se muestra en el siguiente cuadro 16:

CUADRO 16 Género de los usuarios del derecho de acceso a la información al 27 de noviembre de 2003

sexo	número	porcentaje
masculino	10 396	47.4%
femenino	4 497	20.5%
no definido	7 026	32.1%
TOTAL	21 919	100%

Fuente: Cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003.

Esta tendencia se volvió más perceptible aún, ya que para el 16 de septiembre de 2004, de las 50 388 solicitudes, los hombres habían participado con el 68.4%,⁽³⁷⁾ y si tomamos en consideración que en todas estas estadísticas

existen solicitantes que se niegan a contestar y que este grupo oscila entre el 30 y el 20%, sobra un proporción muy pequeña representado por las mujeres.

Ahora bien, para el 15 de mayo de 2005, la tendencia prácticamente no varió, ya que, según datos publicados por el IFAI, los hombres representaron el 63.8% del total de las solicitudes de acceso a la información, y las mujeres el 36.2% de las 77 930 solicitudes, como se ilustra a continuación en el cuadro 17

Género de los usuarios del derecho
de acceso a la información al 15 de
mayo de 2005

sexo	número	porcentaje
masculino	49 720	63.8%
femenino	28 210	36.2%
TOTAL	77 930	100%

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos publicados por el IFAI en su Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión

Como se puede apreciar, el ejercicio del derecho de acceso a la información ha permeado más a la población masculina. Aún a pesar de que en el territorio nacional habitan más mujeres que hombres, como se verá más adelante.

Otra situación, que también presenta grandes disparidades a nivel federal en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información, es la relacionada con la participación de las entidades federativas, esto debido a que, según datos publicados por el IFAI, al 27 de noviembre de 2003, de las 21 919 solicitudes, poco más del 50% de las solicitudes de acceso a la información fueron realizadas por habitantes del Distrito Federal, seguidos por los del Estado de México, Puebla y Jalisco; en contraste, los ciudadanos de las entidades como Zacatecas, Baja California Sur, Nayarit, Chihuahua, y Guerrero son los que menos demandan información ⁽³⁸⁾, como se muestra en el cuadro 18 en la página siguiente.

Nótese la gran diferencia de solicitudes por entidad, con respecto al número de solicitudes entre el de menor demanda de información (Zacatecas) y el de

37.-Op. Cit. Comunicado IFAI/044/04 del 24 de septiembre de 2004

38.-Op. Cit. Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003

mayor (Distrito Federal), y las variaciones son contundentes quizás, debido a la concentración de poderes en la entidad con mayor participación, a la infraestructura con que cuenta y al grado de preparación y politización prevaleciente.

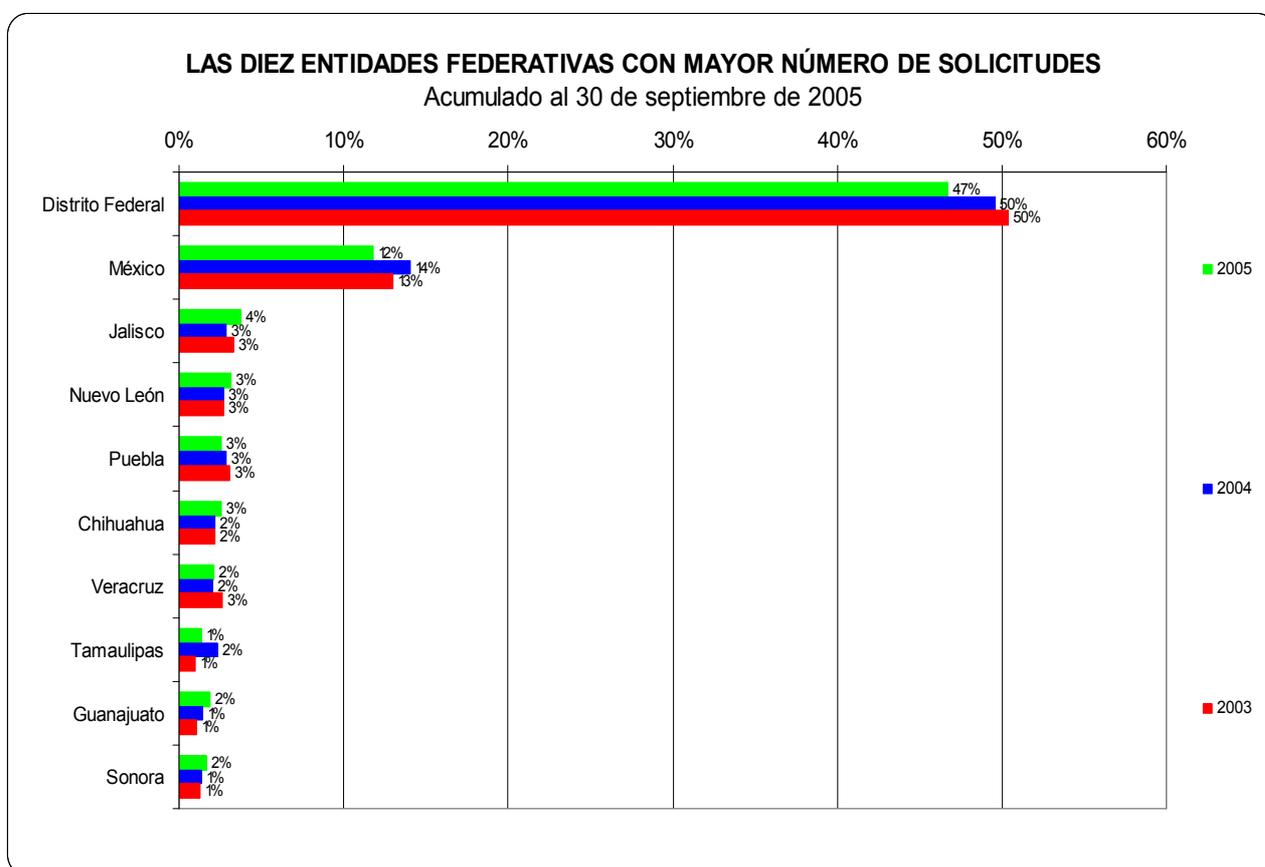
CUADRO	Participación por entidad federativa al 27 de noviembre de 2003		
	entidad	número	porcentaje
18	1 Zacatecas	45	0.2
	2 Baja California Sur	56	0.3
	3 Nayarit	55	0.3
	4 Chihuahua	93	0.4
	5 Guerrero	88	0.4
	6 Campeche	112	0.5
	7 San Luís Potosí	117	0.5
	8 Tlaxcala	104	0.5
	9 Aguascalientes	144	0.7
	10 Durango	156	0.7
	11 Quintana Roo	143	0.7
	12 Chiapas	193	0.9
	13 Hidalgo	188	0.9
	14 Tamaulipas	199	0.9
	15 Guanajuato	226	1.0
	16 Michoacán	220	1.0
	17 Querétaro	216	1.0
	18 Coahuila	243	1.1
	19 Tabasco	232	1.1
	20 Yucatán	232	1.1
	21 Oaxaca	260	1.2
	22 Sonora	272	1.2
	23 Baja California	297	1.4
	24 Sinaloa	345	1.6
	25 Morelos	378	1.7
	26 Colima	475	2.2
	27 Veracruz	591	2.7
	28 Nuevo León	613	2.8
	29 Jalisco	712	3.2
	30 Puebla	703	3.2
	31 México	2 919	13.3
	32 Distrito Federal	10 986	50.1
	otros (países)	299	1.4
	no definidos	7	0.0
	TOTAL	21 919	100.0

Fuente: Cuadro parcialmente modificado por el autor y tomado del Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003. Nótese también que existe un rubro que engloba a otros países, ello debido a que se han recibido solicitudes provenientes de Estados Unidos en su mayoría con el 40.5%; de Afganistán provienen 12.5%; de España el 8.6%; de Alemania el 5.1%; de Brasil el 2.5%; de Perú el 2.5%; del Reino Unido el 2.5% y de Chile el 2.3%, entre otros más. (39)

39.-El porcentaje de solicitudes foráneas al 27 de octubre de 2003 es de 1.4%, pero no se detalla la participación individual de los países mencionados. Sin embargo, para el 15 de mayo de 2004 la participación es de 1.5% y aquí sí se detalla a los países y sus porcentajes. Para más información se remite al lector al comunicado IFAI/014/03 y al primer informe de labores del IFAI, p. 28.

Sin embargo, esta tendencia sí que se disparó, ya que para el 15 de mayo de 2004, el 65% de las solicitudes provenían del Distrito Federal; 3.3% de Jalisco, 2.9% de Puebla; 2.7% de Nuevo León; 2.7% de Veracruz y, 2.1% de Colima. Asimismo, las entidades menos solicitantes de información permanecieron constantes y con menos del 0.5% continuaron siendo Zacatecas, Baja California Sur, Nayarit, Chihuahua y Tlaxcala.⁽⁴⁰⁾

De esta forma, para el 30 de septiembre de 2005, la tendencia permaneció como se muestra a continuación en la gráfica siguiente:



Fuente: Gráfica elaborada por el IFAI, se puede consultar en la página www.ifai.org.mx (Con la siguiente ruta: Obligaciones de transparencia- XVII cualquier información de relevante- estadísticas- Reporte gráfico mensual.)

Como se puede notar, la tendencia prácticamente permaneció inmóvil, por lo que el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Distrito Federal y en el Estado de México dista mucho con respecto a las demás entidades y,

40.-Op. Cit. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, p. 27.

sin lugar a dudas, el primero, es el más ávido de información. Ello suena lógico, ya que es la zona donde se asienta más de 20% de la población total del país y (como ya se mencionó) donde se concentran la mayoría de las dependencias o entidades de servicio público. Además es donde hay un más sencillo acceso a las herramientas (en este caso computadoras) que permiten acceder al sistema y a la información. ⁽⁴¹⁾

Otro sesgo, también importante de mencionar es el que se refiere a la edad, ya que para el ejercicio de este derecho no es necesario contar con una edad establecida como sería el caso del voto, el cual, como ciudadano mexicano se puede emitir después de los 18 años, es más, ni siquiera es requisito ser ciudadano mexicano para poder realizar una solicitud de acceso a la información, pues como se vio, se han atendido solicitudes provenientes de diferentes partes del mundo, y que quizás debido a que son conocedores de los beneficios que acarrea el ejercer este derecho, se han mostrado un tanto más interesados que los mismos habitantes de la república.

Ahora bien, retomando el tema de la edad de los que ejercen este derecho, se puede por comenzar diciendo que los jóvenes son los que más información solicitan, pues para el 27 de noviembre de 2003, la edad promedio registrada de los solicitantes estaba entre 25 y 34 años, con un 23.9% de las solicitudes totales. Cabe mencionar que en el grupo de los no definidos representa el mayor porcentaje, al acumular el 40.7% de las solicitudes,⁽⁴²⁾ como se muestra en el cuadro 19, en la página siguiente.

Como se puede notar, esta cifra (23.9%) concuerda, sino de manera exacta, sí de manera importante con la edad promedio del sector académico, que ha sido el más activo en cuanto a este derecho atañe, ya que si se revisa el cuadro 12, que es de la misma fecha, pero concerniente a los grupos de

41.-entrevista al secretario ejecutivo del IFAI, Ángel José Trinidad Zaldivar. Disponible en: http://www.revistavertigo.com/historico/12-6_2004/reportaje5.html

42.- *Op. Cit.* Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003

usuarios más frecuentes, se notará que el sector académico registró un 20.8% de las solicitudes, sin embargo, esta es una suposición que difícilmente se podrá confirmar.

CUADRO 19 Grupos de edad de los solicitantes de información en el ámbito federal al 27 de noviembre de 2003

grupo	número	porcentaje
menos de 18	232	1.1
18-19	349	1.6
20-24	2 082	9.5
25-29	2 933	13.4
30-34	2 306	10.5
35-39	1 407	6.4
40-44	1 202	5.5
45-49	1 023	4.7
50-54	585	2.7
55-59	313	1.4
60-64	221	1
65-69	299	1.4
70 y más	53	0.2
no definido	8 914	40.7
TOTAL	21 919	100

Fuente: Cuadro modificado parcialmente por el autor y tomado del Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003

Para el 15 de mayo de 2004, el 56% de las solicitudes se habían realizado por personas con edades que fluctuaban entre 20 y 34 años ⁽⁴³⁾; y para el 16 de septiembre del mismo año, y al ampliar un poco el rango de edad y dejarlo de entre 20 a 40 años, este grupo representó el 48.9%, de los cuales más del 21% se ubicaba entre los 25 y 29 años de edad.⁽⁴⁴⁾ Esto quizás, sirva un poco para apoyar la suposición anterior, referente al rango de edad del sector académico.

Así las cosas, para el 15 de mayo de 2005, el grupo de edad con mayor número de solicitudes fue el de 20 a 24 años, al representar el 20.7%; seguido del grupo de edad de 25 a 29 años, al constituir el 18.5%. Ello, sumado, nos da un porcentaje de 39.1% que representa a una población joven de 20 a 29 años⁽⁴⁵⁾, como se muestra en el cuadro 20, de la siguiente página.

43.-Op. Cit. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, p. 27.

44.-Op. Cit. Comunicado IFAI/044/04 del 24 de septiembre de 2004

45.-Op. Cit. Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, p. 11.

CUADRO 20 Grupos de edad de los solicitantes de información en el ámbito federal al 15 de mayo de 2005

grupo	porcentaje
menos de 18	2.3
18-19	3.9
20-24	20.7
25-29	18.5
30-34	14.5
35-39	10.2
40-44	9.4
45-49	7.2
50-54	5.2
55-59	2.7
60-64	2.2
65-69	2.2
70 y más	1.2
TOTAL	100

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos publicados por el IFAI en su *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*.

Otro factor importante de tomar en cuenta es el que se refiere al tipo de información que más ha sido solicitada por la población a las entidades y dependencias de la APF.

En este sentido, a dos meses de la entrada en vigor de la LFTAIPG, las solicitudes de acceso a la información se habían presentado mayoritariamente con temas relacionados a la estructura y funciones con un 29.4%, seguido de estadísticas con un 28.8%,⁽⁴⁶⁾ como se muestra en el cuadro 21.

CUADRO 21 Temática principal de las solicitudes de acceso a la información presentadas a dependencias y entidades de la APF. (al 11 de agosto de 2003)

CONCEPTO	PORCENTAJE
Estructura y funciones	29.4
Estadísticas	28.8
Presupuesto	15
Normatividad	7.8
Datos personales	4.9
Vacantes	4.6
Remuneraciones de Funcionarios	3.6
Información Específica sobre funcionarios	3.6
Trámites	2.3

Fuente: Cuadro elaborado por el IFAI y tomado del Comunicado IFAI/006/03 del 12 de agosto de 2003.

46.-Op. Cit. Comunicado IFAI/006/03 del 12 de agosto de 2003.

Así, al finalizar el año 2003, las solicitudes se inclinaban por la información generada por las dependencia (trámites, concesiones, estadísticas, resultados de encuestas), con 25.7%; seguida de actividades de la Institución (programa de trabajo, resultados de actividades sustantivas, agenda de servidores públicos) con un 17%, como se muestra en el cuadro 22.

CUADRO 22 Temática principal de las solicitudes de acceso a la información presentadas a dependencias y entidades de la APF. (en el año 2003)

CONCEPTO	PORCENTAJE
Estructura Orgánica	12.5
Remuneraciones de Funcionarios	6.2
Información Generada por Dependencia	25.7
Programas de Subsidio	5.4
Actividades de la Institución	17
Información de Contratos	7.6
Gastos	10.4
Auditorías	0.7
Datos personales	4.3
Otros	10.2

Fuente: Cuadro modificado por el autor y tomado del *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*

El 17% de las solicitudes encaminadas a pedir información sobre Actividades de la Institución, habla del desconocimiento de la población en cuanto al actuar en general de las Entidades y dependencias de la APF, es decir, habla de la falta de claridad y transparencia en la difusión de actividades cotidianas, así como de sus objetivos.

En este mismo sentido, pero en el año 2004, las solicitudes se inclinaron nuevamente, y en su mayoría, por la información generada por las dependencias, con 32.1%; y continuó en segundo lugar, con un 18.8%, la tendencia por conocer las actividades de las dependencias de la APF, como se muestra en el cuadro 23, de la siguiente página.

Como se puede notar en el cuadro, no hubo cambios significativos, salvo por cambios leves en cuanto a los porcentajes registrados. Sin embargo, llama mucho la atención el bajo registro que presentan las auditorías en los dos

ejercicios anteriores (0.7 y 0.5), sobre todo si se toma en cuenta la importancia de esta práctica para fiscalizar los actos del gobierno y su buen desempeño.

Temática principal de las solicitudes de acceso a la información presentadas a dependencias y entidades de la APF.
(en el año 2004)

CUADRO 23	CONCEPTO	PORCENTAJE
	Estructura Orgánica	7.9
	Remuneraciones de Funcionarios	4.4
	Información Generada por Dependencia	32.1
	Programas de Subsidio	5.7
	Actividades de la Institución	18.8
	Información de Contratos	11.3
	Gastos	3.4
	Auditorías	0.5
	Datos personales	7.9
	Otros	7.9

Fuente: Cuadro modificado por el autor y tomado del *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*

Ahora bien, para terminar con este punto, en lo referente al año 2005 la tendencia se presentó de la siguiente manera. La información generada por las dependencias se mantuvo a la cabeza con 33.4%, y de igual forma que en los años anteriores, la información de las actividades de las Instituciones permaneció en segundo lugar con 20.4%, como se muestra en el cuadro 24.

Temática principal de las solicitudes de acceso a la información presentadas a dependencias y entidades de la APF.
(en el año 2005)

CUADRO 24	CONCEPTO	PORCENTAJE
	Estructura Orgánica	7.1
	Remuneraciones de Funcionarios	5.1
	Información Generada por Dependencia	33.4
	Programas de Subsidio	4.6
	Actividades de la Institución	20.4
	Información de Contratos	7.8
	Gastos	3.3
	Auditorías	0.5
	Datos personales	10.6
	Otros	7.3

Fuente: Cuadro modificado por el autor y tomado del *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*

Así las cosas, prácticamente los porcentajes no sufren variaciones considerables, y por el contrario, en su mayoría permanecen constantes. Sin embargo, no deja de llamar la atención que la información que debe ser pública

y permanecer disponible a la vista de todos, como la estructura orgánica y actividades de las diferentes instituciones, continua siendo solicitada de manera importante, y por el contrario, la información que por su naturaleza y propensión a evitar y señalar casos de corrupción es la menos solicitada, tal es el caso de las auditorías, contratos, gastos y remuneraciones.

Antes de continuar, es necesario notificar al lector que estas estadísticas sobre el perfil de los solicitantes y sus características, han sido realizadas con la información proporcionada por el 54.7% de los usuarios, ya que no es obligatorio contestar a este tipo de preguntas, y por lo mismo, no es posible corroborar esta información. ⁽⁴⁷⁾

Por otro lado, sería interesante conocer la información que ha sido solicitada y negada por referirse a información clasificada como confidencial o reservada pero por tratarse de temas muy diversos y de datos muy amplios, difícilmente se pueden englobar en estadísticas más prácticas para ser presentadas en esta investigación, por lo que bien podrían formar parte de otro trabajo de investigación. Sin embargo, se pone a disposición de quien este interesado en consultar esta información la siguiente ruta de acceso: www.sisi.org.mx – dar clic en ACCESO PÚBLICO “Consulta de solicitudes de información y respuestas”- dar clic en SOLICITUDES POR FOLIO “Seguimiento de solicitudes por número de folio- ingresar folio 0673800068906 - dar clic en “TIPO DE RESPUESTA” ENTREGA DE INFORMACIÓN EN MEDIO ELECTRÓNICO – dar clic en “Archivo 0673800068906_065.zip” a continuación aparece un aviso sobre una carpeta comprimida en ZIP y la pregunta ¿Desea abrir o guardar este archivo?- dar clic en “ABRIR”, posteriormente aparecen dos archivos uno en PDF que contiene la solicitud hecha y la respuesta emitida; y otro en Excel con los diversos datos de las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental que ha sido negada por referirse a información reservada o confidencial, así como sus temas, dependencias, fechas y folios respectivos.

47.- *Ídem*. p. 11.

En resumen, el derecho de acceso a la información pública gubernamental ha sido ejercido por una porción ciudadana **equivalente al 0.1% de la población** mexicana (como se verá adelante). Este pequeño porcentaje está compuesto por académicos (32%), empresarios (20%), medios de comunicación (9%) y funcionarios del gobierno (12%) y “otros” (25%); mayoritariamente jóvenes (de 20 a 35 años) del sexo masculino (63.8). La población más activa en cuanto a la realización de solicitudes reside en el Distrito Federal (más del 50% de las solicitudes), y cuentan con una amplia familiarización y acceso a la tecnología (93% de las solicitudes se han realizado vía Internet) y que mayoritariamente busca información generada por las dependencias (33.4%). Así las cosas, el acceso a la información como derecho implica un requisito para el ciudadano: contar con conocimientos y recursos.

3.3. Los sesgos poblacionales en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

De todo lo anterior, se puede deducir que el ejercicio del ejercicio del derecho de acceso a la información ha sido muy sesgado, y por lo tanto no ha sido uniforme y presenta asimetrías muy notables que dependen del perfil profesional, de la edad, de la entidad de residencia, y hasta del sexo del solicitante, por lo que, no es descabellado afirmar que para poder ejercer este derecho se hacen indispensables ciertos requisitos entre los que podemos identificar una preparación académica, contar con una computadora con conexión a Internet, y sobre todo el conocimiento necesario para interpretar la información y un motivo para buscarla, independientemente de cual sea.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que hasta el 31 de diciembre de 2005, 111 956 solicitudes de acceso a la información habían sido registradas por el SISI, quiere decir que aproximadamente el **0.1%** de la población mexicana ha ejercido su derecho de acceso a la información, tomando en cuenta el registro del censo de población 2005 que registró 103 088 021 personas (50 124 361 son varones y 52 963 660 mujeres). Cabe aclarar que en esta última cifra se incluyen niños, sin embargo también hay que mencionar que al no haber un límite de solicitudes de acceso a la información por persona, se pueden presentar cuantas solicitudes desee una misma persona. Tal es el caso de José Luis Moya, quien “afirma que ha presentado entre 400 y 600 solicitudes de acceso a la información”.⁽⁴⁸⁾ Este caso, sirve para corroborar lo asimétrico y sesgado que ha estado el ejercicio de este derecho.

Además, de los casi 4000 recursos de revisión⁽⁴⁹⁾ que se han presentado ante el IFAI, hasta el mes de octubre de 2005, un grupo de 41 personas y 4 empresas habían promovido 1 069 recursos de revisión” lo que equivale aproximadamente al 28% del total; y si se amplía un poco más el criterio a

48.-Ver periódico *Reforma*. Lunes 24 de octubre de 2005. p 12 A nacional.

49.-Ver Comunicado IFAI/043/05 del 11 de octubre de 2005

quienes promovieron al menos 5 recursos de revisión, 113 personas han interpuesto casi el 38% de ellos, con un total de 1 463 recursos interpuestos.⁽⁵⁰⁾

Lo anterior, nuevamente, es muestra contundente de lo asimétrico y sesgado que ha quedado el ejercicio de este derecho en la población mexicana, ya que si se quiere ver desde otro punto de vista, 113 personas han realizado cerca de 1 500 solicitudes y faltaría contar a quienes han presentado más de una solicitud sin problema alguno y sin necesidad de interponer recurso de revisión, ya que estos números sólo reflejan a los que se han inconformado por la respuesta obtenida o por la negativa de la dependencia o Secretaría correspondiente. Interesante.

Además, del perfil académico y profesional de las personas que ejercen este derecho, es necesario tomar en cuenta que el 93% de las solicitudes se han realizado mediante el SISI, para lo que forzosamente se necesita una computadora con conexión a Internet. Por lo que, si tomamos en cuenta la infraestructura de este tipo de aparatos en México, nos podremos dar cuenta porque, este medio, aun cuando está comprobada su “accesibilidad” desde “cualquier” parte del mundo, lejos de constituir una ventaja para los excluidos, representa un óbice más para el ejercicio de este derecho.

De acuerdo con las estadísticas publicadas por el INEGI, en México de 4 765 669 hogares, el 18.4% cuenta con una computadora pero sólo el 9% tiene conexión a Internet.⁽⁵¹⁾ Otra forma de ejemplificar esto es tomando en cuenta que en Estados Unidos de América prácticamente el 60 o 70 % de su población tiene acceso a Internet, mientras que en México la proporción es más o menos 10 veces menor, pues no existe el medio de comunicación o el habitante no tiene recursos siquiera para contratar una línea telefónica.⁽⁵²⁾ Esto quizás sea

50.-*Op Cit.* Reforma. Lunes 24 de octubre de 2005. p. 12 A nacional

51.-Fuente: INEGI. Comunicado Núm. 193/05. 21 de noviembre de 2005. Aguascalientes, AGS. “Disponibilidad y uso de tecnologías de información en los hogares”

52.-*Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de la Información Geográfica.* Publicación cuatrimestral. Vol.1-núm. 1, mayo-agosto 2005. Ed. INEGI Aguascalientes, México. P. 89. También disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>

uno de los probables obstáculos que ha propiciado los sesgos en que se ha dividido el ejercicio de este derecho. Aunado a esto, es necesario recalcar que en México, en el año 2001 se estimaba que existían 65 computadoras personales (PC's) por cada mil habitantes, cifra muy superior a la que se tenía hace 10 años (1996) de 26, pero resulta notablemente inferior a la que se observaba en nuestros principales socios comerciales como son Estados Unidos y Canadá con 500 y 260 computadoras por cada mil habitantes, en cada uno de ellos. Sin embargo, este marcado contraste no termina aquí, sino que México también existía; por ejemplo, mientras en el Distrito Federal 21.6% de las viviendas poseían computadora, y en las de Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Jalisco alrededor de 15% disponían de esta tecnología, en el extremo opuesto siete entidades presentaban porcentajes inferiores a 5 por ciento, entre ellas Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero.⁽⁵³⁾

Otro factor determinante para entender estos sesgos es la infraestructura telefónica, ya que aún cuando se tiene registrado al 2005 que el 64.1% de los hogares tiene servicio telefónico, sólo existe en promedio 17.1 líneas telefónicas por cada 100 habitantes en México, lo que viene a confirmar la disparidad en el acceso a la tecnología y, a su vez, los marcados contrastes en las entidades federativas, siendo el DF el de mayor densidad telefónica con 39.9 líneas por cada 100 habitantes y la menor es Chiapas con un promedio de 5.1 líneas por cada 100 habitantes.⁽⁵⁴⁾

Este dato es importante, ya que el teléfono es indispensable para tener acceso al 01 800 TEL IFAI que constituye un medio para el asesoramiento en la elaboración de solicitudes, pero sobre todo porque la línea telefónica es necesaria para tener acceso a Internet, pues el 77.4% ⁽⁵⁵⁾ de los hogares con acceso a Internet lo hace a través de este medio, y aunque exista el sistema de MODEM inalámbrico, la renta es más costosa y no lo pueden pagar todos los

53.- INEGI. Dirección General de Difusión. Boletín Informativo Aguascalientes. 6 de marzo de 2001. Número 028/2001

54.-Encuesta del INEGI sobre densidad de líneas telefónicas fijas en servicio por entidad federativa. FUENTE: COFETEL. Dirección General de Tarifas e Integración Estadística

55.-Encuesta del INEGI: hogares con Internet por medio de conexión 2001 a 2005

que cuenten con computadora y estén interesados en tener acceso a la red, ya que casi la mitad de los hogares, 49.2%, con computadora pero sin acceso a Internet argumentan que la razón principal es la falta de recursos, y el 32.4% argumenta falta de interés.⁽⁵⁶⁾

Estos datos son altamente ilustrativos de la existencia de la denominada “Brecha Digital”, que ha surgido como respuesta al acceso desigual que tienen las personas a las Tecnologías de la Información (ya sea entre países desarrollados y en vías de desarrollo, o entre entidades federativas), situación que está causando importantes disparidades entre las entidades más desarrolladas y las que presentan mayores rezagos,⁽⁵⁷⁾ y que en nuestro país parece haber privado de ejercer su derecho de acceso a la información a la gran mayoría de la población, entre otros muchos factores, como es el hecho de que el 53% de los sujetos obligados exigió el uso del SISI para la introducción de la solicitud de acceso a la información. Por lo que, como señaló Ernesto Villanueva, el SISI debe considerarse como “una opción y no la única opción”.⁽⁵⁸⁾ Además, es necesario recalcar que sólo existen aproximadamente 250 unidades de enlace, una por cada entidad de la Administración Pública Federal, por lo que las distintas representaciones alternas, no cuentan con una.

Ahora bien, como recordamos, del 0.1% de la población que ha ejercido su derecho de acceso a la información, aproximadamente el 32% (de ese 0.1%) corresponde al sector académico, por lo que es importante saber que en el país, 6.9 millones de personas de 18 años y más tienen algún grado aprobado en nivel superior, 3.8 millones son hombres y 3.1 millones, mujeres.⁽⁵⁹⁾ Sin embargo, la información que muestra la ANUIES al 2000, señala que existen 1.6 millones de estudiantes de nivel licenciatura⁽⁶⁰⁾ de los cuales 52.8% son

56.-INEGI. Encuesta Nacional sobre disponibilidad y uso de la Tecnología de la Información en los hogares 2005

57.-Op. Cit. Boletín Informativo. Situación de la Informática en México. 6 de marzo de 2001. Número 028/2001

58.- Este comentario surge a partir del Primer Monitoreo aplicado a las Unidades de Enlace por parte de Libertad de Información-México A.C. (LIMAC) Boletín LIMAC, 1 de julio de 2003.

59.-INEGI. “Estadísticas a propósito del día mundial de la población” Datos Nacionales. México DF, 7 de julio de 2003. p. 7.

60.-INEGI. “Estadísticas a propósito del día del maestro y del estudiante”. Datos Nacionales. México DF, 15 de mayo de 2003. p. 5.

Esta cifras se pueden confrontar con la gráfica del anexo no. 1

hombres y 47.2% mujeres, y en postgrado hay 90 mil estudiantes aproximadamente, lo que viene a demostrar que aún en el plano académico, esta práctica del ejercicio del derecho de acceso a la información dista mucho de permear a la mayoría, ya que si hacemos cálculos de las 111 956 solicitudes registradas al 31 de diciembre de 2005, el 32% corresponde al sector académico, es decir, 35 826 solicitudes, lo que corresponde al 2.24% de los estudiantes de nivel licenciatura y al 0.51% de las personas con algún grado aprobado en nivel superior. Prueba bastante significativa de que aún en el sector más ilustrado de la población, este derecho no ha sido tomado en cuenta y que al igual que en resto de la población ha sido sesgado y fragmentado.

Por otro lado, del grupo de 20 a 29 años que asiste a la escuela se registran 2 106 281 estudiantes; y de 30 y más años 651 119⁽⁶¹⁾ los cuales suman un total de 2 757 400 estudiantes (de los cuales 1 792 124 corresponde al nivel licenciatura y postgrado), y que corresponde con la edad de las personas que más han ejercido su derecho de acceso a la información con un 53.6% de las solicitudes, es decir, 60 008 solicitudes, lo que representa el 2.17% de la población total de estudiantes de 20 y más años. Nuevamente se nota lo sesgado del ejercicio de este derecho.

Por otro lado, otra posible explicación a estos sesgos que se han presentado se debe quizás al idioma o lenguaje, ya que, el portal de Internet, además, de constituir un obstáculo por las razones ya expuestas, sólo contempla al español y al inglés como lengua opcional, dejando de lado a las personas que por alguna razón no hablan alguno de estos idiomas, y por lo mismo no se observa siquiera alguna lengua indígena, lo que margina tanto a parte de la población indígena nacional como a la internacional.

Para ello, es necesario saber que en México en el año 2000 existía una población de habla indígena de 6 044 547 personas, que representaban el

61.- *Ídem*. P. 4. Ver anexo no. 2

7.2% de la población total, ⁽⁶²⁾ y que existen alrededor de 85 lenguas indígenas. Asimismo, 83.1% de los hablantes se comunica también en español. ⁽⁶³⁾ Por lo tanto, el 16.9%⁽⁶⁴⁾ no se comunica en español (y mucho menos en inglés), es decir, 1 021 529 personas quedarían completamente excluidas de ejercer este derecho personalmente.

Cabe, hacer mención que las lenguas indígenas con mayor número de hablantes son Náhuatl, Maya, Mixteco y Zapoteca, que agrupan 52.1% del total,⁽⁶⁵⁾ y que son los estado de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (37, 34 y 19% respectivamente) los que mayor número de indígenas monolingües albergan, mientras que en el extremo opuesto se encuentran el Distrito Federal, el Estado de México, Tabasco, Tlaxcala, Morelos y Sonora (al albergar entre 2.4 y 0.5% de población indígena monolingüe.),⁽⁶⁶⁾ de los cuales, 3 (Distrito Federal, Estado de México y Sonora) se encuentran entre las 10 entidades que mayor número de solicitudes de acceso a la información han presentado.

Pare ser que estas causas principalmente han privado a la mayoría de la población mexicana de poder ejercer este derecho tan importante para las personas, como es el tener acceso a la información, en aras de una mejor toma de decisiones, que se refleje en un aumento gradual de la calidad de vida, ya que, “el derecho de acceso a la información no tiene sentido si las personas no pueden utilizar la información para mejorar sus condiciones de vida”⁽⁶⁷⁾

Por ello, sería interesante investigar hasta qué punto la mayoría de la población mexicana, conoce a la LFTAIPG y al IFAI; así como los casos de corrupción que se han denunciado y sus consecuencias, además de los beneficios que les ha traído a los que sí han ejercido este derecho. Lo cual,

62.-INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, México, 2001.Indicadores seleccionados sobre la población hablante de lengua indígena, 1950 a 2000.

63.-Op. Cit. INEGI. “Estadísticas a propósito del día mundial de la población” Datos Nacionales. México DF, 7 de julio de 2003. p. 6

64.-Op. Cit. INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, México, 2001.Indicadores seleccionados sobre la población hablante de lengua indígena, 1950 a 2000. Ver anexo 3

65.-Op. Cit. INEGI. “Estadísticas a propósito del día mundial de la población” Datos Nacionales. México DF, 7 de julio de 2003. p. 6.

66.-INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de datos. Tasa de monolingüismo de la población hablante de lengua indígena de 5 años y más por principales entidades federativas según sexo, 2000. Ver anexo 4

sin embargo, ya sería parte de otro trabajo de investigación, que por razones de tiempo y espacio no se pueden abordar aquí.

Retomando el tema, queda claro que es sólo un derecho, no una obligación (aún cuando debería de serlo: el vigilar a la dependencia que se involucre de manera directa con nuestra comunidad, actividad o interés personal, ya que ello conduce a un mejor desempeño administrativo), y por lo tanto, si tengo derecho a hacerlo, también tengo derecho a no hacerlo, pero sí además de ser un inhibidor de la corrupción, este derecho sirve para la toma de decisiones que impulsen el desarrollo personal, la mayoría de las personas en México no lo están obteniendo. Además, para que esto último se logre, es necesario solicitar información varias veces, a diferentes dependencias, y niveles de gobierno para compararla, analizarla, no basta con una sola solicitud. Ello implica dinero, conocimiento, tiempo y esfuerzo.

Por lo tanto, se puede afirmar que el derecho de acceso a la información pública no ha sido ejercido por la mayoría de los grupos de la sociedad, quizás porque no saben que lo tienen⁽⁶⁸⁾ y porque no cuentan con los medios mínimos necesarios para hacerlo. Más aún, la mayoría no sabe como ejercerlo con fines prácticos⁽⁶⁹⁾, convirtiéndose este derecho en algo privativo de los sectores con un alto nivel intelectual y económico. A pesar de que como se vio, dentro del sector ilustrado de la población, este grupo sigue siendo muy pequeño, y se le podría catalogar (si se me permite) como *la élite del sector ilustrado*.

La ausencia de personas comunes en el ejercicio de este derecho y en este proceso cultural de la apertura informativa, refleja lo asimétrico y polarizado de la sociedad en todos los aspectos, y puede ser (sino es que ya lo está siendo) un factor que venga a ahondar más la brecha de las disparidades que dividen a los que saben como poder de los que no saben que se puede; de los que

67.- Comunicado IFAI/011/05 del 22 de febrero de 2005

68.- *Importancia Social del Derecho a saber*. Ed. Libertad de Información-México, A.C. mayo, 2005. p. 3. (introducción de Ernesto Villanueva, presidente de LIMAC)

69.- *Ídem*. p. 3.

cuentan con los medios y de los que no tienen siquiera acceso a la tecnología; en fin, viene a separar a la “élite del sector ilustrado” del pueblo. Pues el ejercicio de este derecho, al permear únicamente al sector ilustrado de la sociedad (concedor o previsor de los beneficios que el ejercicio de este derecho acarrea) poco o nada le dicen al indígena, al campesino, al obrero, a la ama de casa y en general a toda la sociedad.⁽⁷⁰⁾ Además, la exclusión de estos sectores se encuentra estrechamente ligada con la pobreza. Por lo que se convierte en un óbice para el desarrollo, amplía las brechas de desigualdad y afecta a la mayoría de la población al fragmentarla.⁽⁷¹⁾

En este sentido, Mauricio Merino sostiene que el hecho de que el ejercicio de este derecho “haya respondido con fidelidad a sus orígenes: de un lado, el empresarial, que ha visto en la transparencia una oportunidad para perfeccionar sus propias estrategias de crecimiento...; y de otro, los periodistas y los académicos cuyo ejercicio profesional depende en buena medida de la información producida por el sector público”, no es una mala noticia ya que “esos tres sectores profesionales cumplen una función de intermediación económica, social y política que no es desdeñable desde ningún punto de vista; los tres actúan además en el espacio público no gubernamental, y en ese sentido, se convierten en verdaderas cajas de resonancia”⁽⁷²⁾ y en campo para tratar asuntos públicos y ventilar información que desde distintos caminos puede y debe llegar al ciudadano común, por lo que “sería injusto afirmar que el nuevo derecho...(ha sido aprovechado) para satisfacer intereses parciales”.⁽⁷³⁾ Sin embargo, creo que, a pesar de que es irrefutable su argumento, las estadísticas mostradas remarcan la disparidad de la población, lo que conlleva forzosamente el desarrollo de algunas regiones, de algunos sectores, grupos y particulares, pero difícilmente sociales y generales, en otras palabras, las posibilidades de ejercicio de las acciones encaminadas a satisfacer una

70.-Cfr. *Ídem*. pp. 3 y 4.

71.-Cfr. RINCÓN GALLARDO, Gilberto. Discurso pronunciado en el Acto de entrega de premios del Primer Certamen Universitario de Ensayo “La Discriminación en México”. Ver Gaceta Informativa del CONAPRED, julio-septiembre de 2006, p.33

72.- *Op cit.* MERINO, Mauricio. *El desafío de la Transparencia. Una revisión...* p. 25.

73.- *Ídem*. p. 25.

petición u obtener información, se encuentran relacionadas con la posición individual de quien las ejerce, lo que en modo alguno obsta para que la información se haga del conocimiento público y, con ello, se logren beneficios para la colectividad ⁽⁷⁴⁾, es decir, todo depende de las necesidades del usuario final y del uso que le dé a la información obtenida.⁽⁷⁵⁾ Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta que no necesariamente estos grupos son reproductores de conocimiento y beneficios sociales, ni mucho menos puede pensarse que con ese trabajo la tarea ya está hecha. ⁽⁷⁶⁾

Por todo lo anterior, bien se puede decir que el derecho de acceso a la información pública se ha tornado en una práctica de élites y excluyente de la mayoría de la población, y que si bien es cierto que “la democracia sin transparencia, carece de valor”⁽⁷⁷⁾, también lo es que el derecho de acceso a la información, como política pública, sin la participación ciudadana de la mayoría carece de sentido, y que si bien este derecho “es un instrumento de justicia... que sirve sobre todo a los que no tienen privilegios... ni palancas”⁽⁷⁸⁾, las estadísticas muestran que sólo ha sido utilizado por los que ya de por sí cuentan con ventajas sobre la mayoría y, que con el ejercicio de este derecho amplían sus ventajas. Por lo que, no es descabellado afirmar que en nuestra democracia mexicana, la pobreza (en todos sus aspectos) excluye, o en palabras de Fernando Savater: “la miseria y la ignorancia, excluyen al individuo del ejercicio democrático” ⁽⁷⁹⁾ y peor aún, reproducen y consolidan la pobreza.

De continuar así el panorama, con la ausencia de la participación ciudadana de la mayoría de la población, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, puede verse pulverizado y sin capacidad para influir efectivamente sobre el gobierno y el proceso democrático general. ⁽⁸⁰⁾ Además,

74.-Op. Cit. Cossio D. José Ramón. *¿Es la Transparencia una condición...?* P. 44.

75.-Op Cit. MERINO, Mauricio. *El desafío de la Transparencia. Una revisión...* p. 10.

76.-Cfr. *Importancia Social del Derecho...*, p. 4.

77.-Comunicado IFAI/036/05 del 30 de junio de 2005

78.-Comunicado IFAI/009/06 del 6 de marzo de 2006

79.- Discurso pronunciado por Fernando Savater cuando le fue otorgado el doctorado Honoris Causa por parte de la Universidad de Veracruz. Xalapa, Veracruz, 7 de diciembre de 2005. Disponible en:

www.uv.mx/boletines/banner/vertical/diciembre05/savater/hc_savater.htm - 24k-

80.-Op. Cit. Autores Varios. *Participación Ciudadana y control...* p. 219.

no se trata únicamente de un derecho que no ha sido ejercido por la mayoría de las personas por apatía o por ignorancia, sino que se trata quizás de un asunto de respeto a la dignidad humana, en palabras de Aung San Suu Kyi, premio novel de la paz en 1991, quien textualmente argumenta que: "El respeto a la dignidad humana implica un compromiso para crear condiciones en que los individuos puedan desarrollar un sentido de autoestima y de seguridad. La verdadera dignidad proviene de la capacidad de ponerse a la altura de los desafíos inherentes a la condición humana."⁽⁸¹⁾ En este caso, el de poder contar con la capacidad y los medios para ejercer su derecho de acceso a la información, ya que si se tiene el derecho de votar para elegir a sus gobernantes, ser votado para ocupar algún cargo público y de asociarse políticamente para el cumplimiento de sus fines políticos electorales, también tiene el derecho de observar y vigilar el funcionar del gobierno. Lo cual es responsabilidad del Estado proporcionar y garantizar a todos los habitantes que forman parte del país y que con sus contribuciones sostienen.

Es cierto que el gobierno ha dado un paso en esta materia, grande o pequeño, depende de la visión y de la magnitud con que cada quien contemple este hecho: grande, viendo al pasado y comparándolo con el oscurantismo y la discrecionalidad con que se manejaba el gobierno; pequeño, si tomamos en cuenta sus carencias e incipiente instauración. Sin embargo, ahora es necesario dar el siguiente paso y contribuir, en la medida de nuestras posibilidades al perfeccionamiento y enriquecimiento del ejercicio de este derecho y no hagamos de esta política pública una más de las que fracasan para beneficio de la corrupción de los malos gobernantes.

Para ello es necesario crear condiciones que permitan a la mayor parte de la población ejercer su ciudadanía sin trabas de ninguna índole que laceren su sentido de pertenencia a un Estado, a un gobierno y a su población, ya que son las personas y sus comunidades las que en última instancia se beneficiarán del ejercicio de este derecho, o asumirán el costo de no hacerlo.

81.-Op. Cit. *Boletín de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de la...*, p. 92.

3.4. Propuestas

Ante la situación actual, y mientras los diversos grupos sociales no tengan una participación activa y conciente, corresponderá al Estado promoverla⁽⁸²⁾, específicamente a través de los diferentes institutos y comités estatales encargados de operar y garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, ya que ellos tienen la obligación de activar a la sociedad (mediante folletos explicativos, propaganda de casos reales y publicaciones didácticas) para que posteriormente la sociedad recurra a ellos a activarlos.⁽⁸³⁾ Por lo tanto, hay que comprometer a los institutos y a los políticos a que se den pasos concretos para emprender medidas que mejoren la capacidad ciudadana de ejercer este derecho. Para ello, es necesario construir una nueva cultura democrática en el ejercicio de este derecho, así como impulsar la inversión en infraestructuras para este fin, en los estados y en las regiones con mayores rezagos.

Antes que nada, el derecho de acceso a la información pública debe decodificarse, es decir, se debe acercar y hacer más explicativo a la sociedad en su conjunto, a fin de hacerle conciente de cómo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública puede hacer una diferencia para tomar una decisión en cuestiones públicas, pero sobre todo, en la vida diaria⁽⁸⁴⁾, y además, de manera que una de las ideas rectoras de este derecho, “la descentralización de los mecanismos de control social”⁽⁸⁵⁾, no sea sólo retórica y cause más costos que beneficios a la sociedad.

Un ejemplo claro de la cruzada que se necesita realizar para acercar los medios de acceso a la información a la población en general es la coordinación y compromiso que han realizado el IFAI y el IFE, al inaugurar en Monterrey el primero de los 332 módulos de acceso a la información en las oficinas

82.-Cfr. MERINO, Mauricio. *El desafío de la Transparencia. Una revisión...*, p. 26.

83.-Comunicado IFAI/015/03 del 8 de diciembre de 2003

84.-Cfr. *Importancia Social del Derecho...* P. 4.

85.-Comunicado IFAI/021/04 del 7 de mayo de 2004

distritales y estatales del IFE ⁽⁸⁶⁾. Lo que de igual modo se puede realizar con la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), firmando convenios para que en sus representaciones y oficinas, tanto estatales como regionales, todo ciudadano interesado en ejercer este derecho pueda hacerlo desde esas instalaciones, debidamente equipadas. Pues que mejor que la CNDH como módulo para poder ejercer este derecho fundamental para toda persona y ciudadano, y como colaborador para garantizar que este derecho se acerque a la mayoría de la población. Ello, puede ser un detonante para un mayor ejercicio de este derecho, que sin embargo, no resuelve el problema del todo, ya que tampoco se trata de la gran cantidad de solicitudes que se puedan presentar, sino también, de la calidad con que estas se presenten y su utilidad individual o social, ya que al no existir sanción por la elaboración de solicitudes frívolas, se han presentado solicitudes pidiendo planos de cárceles federales de alta seguridad o la ubicación de las videocámaras de seguridad de algún instituto gubernamental, para evitarlo se requiere más una educación cívica y práctica que corresponderá a los institutos locales y estatales difundir entre su población.

Para lograrlo, también es necesario fomentar esta práctica desde el municipio, ya que al ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, se puede alentar más rápidamente a su uso, ya que no es posible realizar adelantos semejantes sin la realización de un trabajo con la comunidad. ⁽⁸⁷⁾ Por lo que la vinculación que pueda desarrollar el IFAI con los Institutos o comités de transparencia e información de los diferentes Estados y municipios, o viceversa, se torna fundamental para coordinar esfuerzos en la colocación de módulos de acceso a la información equipados con computadoras con acceso a Internet, y con personal capacitado y comprometido para orientar y atender solicitudes de acceso a la información dirigidas a cualquiera de los tres niveles de gobierno, ya que este derecho no tiene por que ser identificado con un solo

86.-Comunicado conjunto IFE-IFAI del 30 de septiembre de 2004. Los módulos se instalarán en cada una de las oficinas de los 300 distritos electorales del país y en las 32 juntas locales del IFE

87.-Op Cit. ZICCARDI, Alicia (Coord). *Participación ciudadana y políticas sociales...*, p. 372.

nivel de gobierno, aún cuando el tipo de información a que se puede tener acceso siga siendo regulada por la legislación que cada congreso haya aprobado.⁽⁸⁸⁾ Lo cual también sería un problema que, sin embargo, se irá corrigiendo en la medida que los ciudadanos se vayan informando e inconformando con las legislaturas estatales y locales, ya que mientras el derecho de acceso a la información pública no se ejerza gradualmente por la mayoría de la población las deficiencias, las desigualdades y la apatía de la gente difícilmente podrán remediarse. Lo importante es que no haya excusa para poder ejercer este derecho, ya que la escasez de recursos propios y las diferentes leyes no pueden ser más pretexto para evadir responsabilidades y prolongar problemas públicos. Por el contrario, esta es una práctica ciudadana y en México existen más de 100 millones de habitantes con necesidades de información diferentes y el hecho de tener que dirigirse a cada instituto específico de cada nivel de gobierno, para comparar la información, puede obstaculizar su interés, por lo tanto, reitero, es necesario que sin importar el nivel de gobierno al que pertenezca el instituto o comité, se puedan realizar solicitudes a cualquiera de los tres niveles de gobierno desde el mismo punto, (ya que si para las elecciones se lleva la casilla prácticamente al domicilio del ciudadano para que este participe, y emite su voto en la misma casilla para elegir a los diferentes niveles de gobierno, sería absurdo que la siguiente forma de participación y control que tienen los ciudadanos en el gobierno, se obstaculice por pertenecer a diferentes niveles), tal es el caso del sistema INFOMEX, que sin embargo, aún presenta serias deficiencias, al integrar únicamente esfuerzos de 14 comisiones estatales⁽⁸⁹⁾ y que al finalizar el año 2005 únicamente dos estados habían asumido el compromiso de instrumentar este sistema.⁽⁹⁰⁾

88.- Para una mejor comprensión de este tema se remite al lector a la obra de Mauricio Merino. *El desafío de la Transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información en las entidades federativas de México*. Documento de trabajo no. 169. Ed. CIDE. México, agosto 2005

89.-Comunicado IFAI/009/05 del 22 de febrero de 2005. Infomex es un portal para la recepción, trámite y respuesta a través de Internet de las solicitudes de acceso a la información que presenten las personas a las entidades y dependencias gubernamentales de cada uno de los estados firmantes

90.-Comunicado IFAI/058/05 del 16 de diciembre de 2005

Sin embargo, también es importante destacar que cada nivel de gobierno debe trabajar sobre las desigualdades que presenten sus ciudadanos en el acceso a la tecnología y sus consecuencias, por lo que mientras más desigualdades existan, más esfuerzos tendrán que realizar los distintos gobiernos para aminorarlas, en colaboración con ONG's, empresas, universidades y sociedad en su conjunto.

Por otro lado, es más que evidente que los usuarios, no sólo de este derecho sino de servicios públicos en general, no son sólo los ciudadanos mexicanos, sino también los extranjeros que residen en nuestro país o fuera de él, es decir, los usuarios pueden ser los habitantes de todo el planeta, tal como lo ha entendido el gobierno de Australia al dar la opción, al interesado, de leer su portal en 41 idiomas diferentes⁽⁹¹⁾, lo que se podría iniciar en la página de Internet del IFAI y en el SISI con la colaboración de expertos en idiomas, los cuales se pueden consultar en las diferentes universidades y en escuelas especializadas en idiomas. Asimismo, al momento de recepción de la solicitud se pueden firmar convenios para pedir asesorías en la traducción de las diferentes solicitudes.

Además, tanto los módulos que se instalen en las oficinas distritales y locales del IFE, en las representaciones de la CNDH, como los que se puedan instalar en los institutos de transparencia e información municipales y estatales, pueden incorporar las distintas lenguas más representativas de su comunidad, si bien no en sus páginas de Internet, ya que al momento de recepción de la solicitud se corre el riesgo de que exista la misma barrera lingüística (que sin embargo, también se puede resolver con la colaboración de traductores), sí en los folletos explicativos y didácticos, tal fue la experiencia del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), durante el II Censo de Población y Vivienda 2005, que además de propiciar que los encuestadores del Censo fueran bilingües, elaboró y distribuyó en 16 entidades federativas más de 52 mil carteles con la frase "Juntos contamos" traducida en 49 lenguas indígenas, con

91.- *Op Cit.* ZICCARDI, Alicia (Coord). *Participación ciudadana y políticas sociales...* p. 363. (caso citado por Ester Kaufman)

la colaboración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el claro objetivo de fomentar el reconocimiento a la diversidad, combatir la discriminación, evitar la desaparición de las lenguas indígenas, y la inclusión y participación de esta población a tal propósito. ⁽⁹²⁾ También, se puede difundir el ejercicio de este derecho, entre esa parte de la población, a través de las radiodifusoras locales, cuyos locutores la mayoría de las veces, al ser de la región, son bilingües. Por lo que, al hablarle a la población indígena en su lengua, puede impulsar la socialización de este derecho. Así como su uso y beneficios.

Otra propuesta viable, y que al igual que algunas ya se hizo, es aumentar esfuerzos en la realización de reuniones regionales con consejos, asociaciones campesinas y grupos comunitarios organizados promoviendo, con casos exitosos y ejemplos prácticos y tangibles, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental y de esta forma acercar estos temas a la gente con menores oportunidades y por lo mismo con mayores necesidades, tal fue el caso del propio IFAI, al signar el Convenio General de Colaboración con el Tribunal Superior Agrario⁽⁹³⁾ para hacer accesible a los campesinos el derecho de acceso a la información pública gubernamental, su uso y beneficios. Para lograr que esta medida sea exitosa, es necesario capacitar observadores que cuenten con todos los instrumentos y conocimientos necesarios, que se les suministren recursos y datos para que realice eficientemente su función, y que a su vez, logren acuerdos entre ellos que les permitan compartir experiencias entre personas, grupos sociales, regiones y entidades federativas, a fin de aminorar las brechas de desigualdad.

Sin embargo, hay que reconocer que en México tenemos una muy baja asistencia a programas comunitarios, aún a pesar de que “en las zonas rurales...existe una gran voluntad ciudadana para participar en todo aquello

92.-Comunicado INALI-INEGI No. 010/05 México, DF, 6 de octubre de 2005. “Con el mismo propósito, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas distribuyó en 20 entidades federativas 200 mil calcomanías y más de 110 mil libretas con una de las siguientes leyendas: “**Si, yo hablo...**” (por ejemplo, “Ajá, kauk lana miang”, en lengua pame) o “**Todos contamos**” (“Yámintuechaksi miyukorheaka”, en lengua purépecha). Estas leyendas fueron traducidas a 116 lenguas.”

que produce bienestar para su familia”⁽⁹⁴⁾, pues el 85% de la población en México, admiten nunca haber participado en un trabajo comunitario o en grupos organizados.⁽⁹⁵⁾ Lo que confirma la expresión del historiador, Silvio Zavala: “México es un país de contactos difíciles...Ha mantenido relaciones pero no vive en relación. Media algún desajuste que no impide finalmente el contacto pero sí lo enrarece”⁽⁹⁶⁾ Por lo que la labor de concientización será ardua y difícil.

No obstante, las medidas que se tomen en el corto plazo, es necesario trabajar en medidas de largo plazo con programas ingeniosos para atraer la atención pública: promoviendo la cultura ciudadana por todos los medios posibles, crear ciudadanía desde los niños, introducir planes de estudio que reflejen los beneficios tanto del voto como de las opciones para ejercer control en los actos de gobierno a través de los medios institucionalizados para ello, en este caso la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Por lo mismo, es necesario enfatizar que la Ley de Acceso a la Información será exitosa si logramos organizar y crear asociaciones, grupos de vigilancia, que entre más equipados y mejor informados estén, mayor capacidad tendrán para influir en los actos de los funcionarios públicos⁽⁹⁷⁾, o si a título personal nos acercamos a las instituciones y pedimos información, y de esta manera, vigilar a la institución o dependencia que se involucre de manera directa con nuestra comunidad, actividad o interés personal, sin miedos ni apatías, ya que el hacerlo, forzosamente llevará a un mejor desempeño de la administración pública. De lo contrario, sin la participación ciudadana, la Ley de Acceso a la Información no puede ir muy lejos, por mejor organizado que esté el IFAI, por mejor que sea la legislación, necesitamos de la participación ciudadana de estos vigías sociales, para que la discusión vaya avanzando.⁽⁹⁸⁾ Pues, a final

93.-Comunicado IFAI/052/04 del 23 de noviembre de 2004

94.- *Op. Cit.* Autores Varios. *Participación Ciudadana y control...*, p.159.

95.- *Op. Cit.* REYES Heróles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a...*, p. 20.

96.-Citado por RAMÍREZ, Santiago. *El mexicano, psicología de sus motivaciones*. Ed. Grijalbo, México 1998. p. 33.

97.-PESCHARD, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia no.8. IFAI, México, septiembre 2005. p.17.

de cuentas, son los ciudadanos los que con su participación e interacción van descubriendo y necesitando nuevos derechos, los que corrigen y mejoran procesos, porque así lo demandan sus más variados intereses y necesidades. Además, es en ese proceso de instauración de una política pública donde la participación, la representación y la administración deben encausarlos jurídicamente y operarlos de la manera más eficiente posible, ya que ello lleva al equilibrio del poder y al sentido genuino de la democracia, caracterizado por la equidad de sus miembros, y donde el ciudadano queda facultado plenamente para ejercer derechos y no simplemente obedecer leyes y conformarse, y que de esta manera el ejercicio del derecho de acceso a la información sea tan identificable como verificable, y que por lo mismo, se note: más en beneficios que en estadísticas.

98.-Discurso pronunciado por Federico Reyes Heróles en el Programa Radiofónico Fox Contigo del Sábado, 2 de julio de 2005 disponible en: <http://presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=19262&pagina=3>

Conclusiones

I.- Es innegable que en un régimen democrático todos los ciudadanos deben de tener acceso a la información pública, ya que a ellos se debe el gobierno y su función de administrar, es decir, la información es propiedad de la sociedad y no exclusiva del Estado. Por lo que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tan prometedora como necesaria, viene a garantizar este derecho, lo cual constituye un requisito indispensable para que se genere una condición de igualdad entre el gobierno y la sociedad. Así, la relevancia de esta Ley estará directamente vinculada en la medida en que se ejerza y produzca beneficios, de lo contrario quedará reducida al papel.

II.-La cristalización de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México ha pasado por un proceso de 25 años, y ha obedecido a varios factores tanto nacionales, como la competencia de partidos que se ha dado precisamente en este sexenio; así como internacionales, en especial por presión de los diferentes tratados y organismos internacionales con los que se encuentra comprometido el país. Todos con propósitos e intereses bien definidos. Sin embargo, la promulgación de una ley de esta naturaleza no garantiza ni un buen y pleno ejercicio por parte de la ciudadanía ni la cabal obediencia de las instituciones obligadas a cumplirla, sino que depende específicamente de los intereses de cada país, de su nivel cultural, económico y tecnológico para que su implementación arroje los mejores resultados posibles con los mayores beneficios palpables y visibles.

III.- El derecho de acceso a la información es un conjunto de normas que facultan y garantizan a cualquier ciudadano su libre acceso a la información considerada de interés público. De igual forma establece los pasos a seguir tanto de la Administración Pública como de la sociedad. Asimismo, propicia una desconcentración del control sobre los actos del gobierno y faculta al ciudadano para investigar y denunciar casos de corrupción en cualquiera de sus modalidades. Pues es una obligación que no podemos evadir: el vigilar que

las dependencias funcionen correctamente y en nuestro beneficio, ya que el gobierno no puede autovigilarse, sino que se necesita el involucramiento de la sociedad para su seguimiento y evaluación. Para que esto se de, es forzosamente necesario contar con los medios, los recursos y los conocimientos necesarios. Lo que viene a excluir a la mayoría de la población.

IV.- Una Ley de esta naturaleza debe contar con la mayor participación ciudadana posible, ya que ello cierra brechas de desigualdad entre los que viven con opulencia y los que viven con carencias, al dotar de oportunidades a la mayoría de la población. De lo contrario, las disparidades pueden aumentar y fragmentar a la nación, al impulsar el desarrollo de ciertos sectores y regiones.

V.- Las políticas públicas corren el riesgo de fracasar si las condiciones de la población en que se implementan son muy desiguales. Por lo que es necesario trabajar para crear condiciones de igualdad, tanto tecnológicas como intelectuales que faculten al ciudadano a ser participe de los procesos que se involucran con su entorno profesional, con su comunidad o interés personal, en aras de un bienestar social.

VI.- Es necesario que la administración pública diseñe líneas de acción para facilitar el acceso a la información a los ciudadanos. Para ello, es indispensable que abra la mayor cantidad de información posible a la sociedad por todos los medios posibles, ya que una quinta parte de las solicitudes van encaminadas a conocer las actividades de los distintos Institutos, lo que nos habla de una deficiente difusión de promoción de la APF. Asimismo, es necesario destinar mayores recursos en infraestructura tecnológica que permita llevar la promoción de este derecho a las comunidades con más carencias y por lo mismo con más necesidades.

VII.- Las prácticas de transparencia necesitan de la capacitación del personal en cada entidad y dependencia, ser practicada constantemente por todos los Institutos que integran al Ejecutivo Federal, tanto en la actualización

de la información en sus páginas de Internet, como en la clasificación adecuada de ella para agilizar su entrega a quien lo solicite. Asimismo, se requiere un monitoreo y evaluación constante, no sólo por parte del IFAI, sino también de la ciudadanía en general, que lleve a un mejor desempeño de la Administración Pública en todos sus ámbitos y que ponga fin a la discrecionalidad y los actos de corrupción. Ello, con el propósito de hacer más eficiente a la administración pública, que genere credibilidad y confianza, y que legitime los actos del gobierno frente a la sociedad, ya que si bien esta política de transparencia procede del gobierno federal debe predicar con el ejemplo. Pues la autoridad antes que nada debe de ser ejemplo.

VIII.-A pesar de que en los planes y programas diseñados por la presente administración federal, se asevera reiteradamente la necesidad de adquirir e instalar la infraestructura necesaria que permita a la ciudadanía el acceso a la información pública que simplifique y agilice el ejercicio de este derecho ciudadano, los resultados no han sido los óptimos y las estadísticas confirman que los usuarios más frecuentes de este derecho ya cuentan con la infraestructura necesaria. Por lo que, la Administración Pública Federal no ha podido cumplir con el compromiso que él mismo adquirió: crear condiciones en que los individuos puedan desarrollar un sentido de autodeterminación y la capacidad de ejercer derechos inherentes a la democracia. En este caso, el de poder contar con la capacidad y los medios para ejercer su derecho de acceso a la información. Lo cual es responsabilidad del Estado proporcionar y garantizar a todos los habitantes que forman parte del país.

IX.-Es un hecho que el IFAI, a pesar de contar con reconocimiento a nivel mundial y la confianza de la sociedad, no ha podido socializar el conocimiento de la Ley y su uso, debido a la desigualdad en el acceso a la tecnología que presenta el país, que por otro lado no es responsabilidad exclusiva del IFAI. Sin embargo, aún se está a tiempo de corregir las disparidades que el ejercicio de este derecho ha presentado, en donde el IFAI sí tiene total competencia y responsabilidad.

X.- Por otra parte, es necesario hacer notar que con la llegada de la LFTAIPG, lejos de mejorar la mala percepción del grado de corrupción que se tiene de México a nivel mundial, por el contrario, ha quedado peor posicionado, con respecto a los demás países, así como en sus calificaciones obtenidas. Por lo que la Ley por sí sola, no es un requisito para tener menos corrupción, o para que por lo menos esta se maquille y se haga menos perceptible.

XI.-Asimismo, es innegable que esta apertura informativa del gobierno basada en el desarrollo tecnológico y en la Internet, tiene sus ventajas: rapidez y bajo costo. Aunque esta ventaja sea sólo aprovechada por unos pocos ciudadanos y no por la mayoría. Por lo que, es necesario detectar a tiempo las consecuencias que ello acarrea y evitarlas en la medida de las posibilidades. Y que un medio como el SISI sea implementado con miras a la inclusión de la sociedad y en su beneficio, y no por el contrario que los excluya debido a la infraestructura tecnológica del país.

XII.-El ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía para todo ciudadano, que implementada como política pública se vuelve un deber. Aunado a ello, los resultados de la toma de decisiones, de grupo o personales, están vinculados con la disponibilidad y calidad de información. De ahí, la importancia de que el ejercicio de este derecho no se reduzca a un asunto que atañe exclusivamente a académicos, medios de comunicación y empresarios, y que, por el contrario, la sociedad cuente con la capacidad de acceder y contar con tanta información como le sea necesaria para los fines que a ella convengan. Pues si la sociedad en su conjunto cuenta con los medios para acceder a la información y fiscalizar los actos del gobierno, tiene el poder.

XIII.-Las 111 956 solicitudes recibidas del 26 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2005, representa a una porción ciudadana **equivalente al 0.1% de la población** mexicana, lo que no es necesariamente cierto, ya que este ejercicio se ha concentrado en un número todavía más reducido de personas. Cuya composición se encuentra integrada por académicos, empresarios,

medios de comunicación y funcionarios del gobierno; mayoritariamente jóvenes del sexo masculino. La población más activa en cuanto a la realización de solicitudes reside en el Distrito Federal, y cuentan con una amplia familiarización y acceso a la tecnología. Ello debido a la concentración de población y de poderes que se ubica en esas entidades, y a la infraestructura tecnológica disponible. Además del grado de preparación y politización de la población de esas entidades. Por lo que el acceso a la información como derecho implica un requisito para el ciudadano: contar con conocimientos y recursos.

XIV.-El derecho de acceso a la información pública se ha tornado en una práctica de élites y excluyente de la mayoría de la población, aún sin buscarlo, ya que aún en el sector ilustrado de la población las personas que ejercen este derecho es muy bajo. Además, las estadísticas muestran que sólo ha sido utilizado por los que ya de por sí cuentan con ventajas sobre la mayoría y, que con el ejercicio de este derecho pueden ampliar sus ventajas. Por lo que, no es descabellado afirmar que en nuestra democracia, la pobreza impide al individuo ejercer sus derechos y consolida su pobreza.

XV.-Con la ausencia de la participación ciudadana de la mayoría de la población, los beneficios del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pueden verse anulados y sin capacidad para evaluar efectivamente al gobierno, ya que el ejercicio de este derecho al ir directamente ligado a los intereses del grupo o persona que lo ejerce dificulta enormemente que los resultados obtenidos se conviertan en beneficios sociales, en caso de que su utilización no sea exclusivamente para detectar casos de corrupción, ya que como se notó, la mayoría de las solicitudes van dirigidas a solicitar información generada por las dependencias (trámites, concesiones y estadísticas).

XVI.-Es importante destacar que no se trata de la gran cantidad de solicitudes de acceso a la información que se puedan recibir y contestar por medio de las dependencias, sino de la utilidad social que representen y por

ende los beneficios sociales que ello pueda acarrear para el grupo o población que ejerza su derecho de acceso a la información, es decir, es cuestión de calidad más que cantidad.

XVII.-El proceso para realizar una solicitud de acceso a la información de la APF, se puede decir que es sencillo, sin embargo, si se trata de información de difícil localización y acceso, se puede tornar en un proceso lento y tortuoso debido a los tiempos y prórrogas que la misma ley contempla, tanto en la contestación de las entidades y dependencias, como en la resolución de los recursos de revisión.

XVIII.-La búsqueda de democratización sin la adecuada educación de la sociedad puede generar problemas que, sin embargo, son corregibles si todos nos comprometemos con los Institutos encargados de sacar a flote este derecho ciudadano. Ya que estamos ante un momento histórico, que no debemos desaprovechar, para que cada ciudadano tome conciencia de su papel a desempeñar dentro de la sociedad y que con el ejercicio adecuado de este derecho, la información sea un medio para despertar la conciencia social y se torne un medio de evaluación y vigilancia de la actividad pública para combatir la corrupción y la desigualdad, fenómenos que se encuentran muy arraigados en un sistema en el que *demos* se encuentra divorciado del *kratos*.⁽¹⁾ Pero que con esta Ley se pueden contrarrestar y, aún más, eliminar, si somos capaces de acercar este derecho a la mayoría de la población y ejercerlo de una manera adecuada, para el beneficio de nuestra sociedad y el fortalecimiento de nuestra democracia.

1.- Op Cit. AUTORES VARIOS. *Cultura de Transparencia...*, p. 69.

BIBLIOGRAFÍA:

- ACKERMAN M. Jhon y SANDOVAL E. Irma *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de Transparencia No.7, IFAI, México, agosto 2005.
- ANAYA CADENA, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México 1997.
- ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea/Política*. Porrúa. 18ª edición. México 1999.
- AUTORES VARIOS. *Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública*. Ganadores del 7mo. Certamen Nacional de Ensayo. Instituto Federal Electoral, México 2003.
- AUTORES VARIOS. *Participación Ciudadana y control social*. Miguel Ángel Porrúa y Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). 1era. edición. México 1994.
- AUTORES VARIOS. *ZIRANDA: Ediciones de cultura política y educación cívica del IFE en Michoacán*. No. 4, IFE, Morelia, Michoacán, México 2002.
- BAUTISTA, José y AGUILAR, Elena (Coords.) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. IFAI, 2da. edición, octubre 2005.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México 1989.
- BOBBIO, Norberto; MATUCCI, Nicola; y PASQUINO, Gianfranco *Diccionario de Política (A—J)*. Siglo XXI, México 1991.
- CRESPO, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la rendición de cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*. Cámara de Diputados. México, septiembre 2001.
- DÍAZ, Jerónimo y ÁVILA, Alfredo. *Elecciones y Participación Ciudadana en México*. Ganadores del 2do. Certamen Nacional de Ensayo. Instituto Federal Electoral, México 1998.

- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio y VARELA PETITO, Gonzalo. *Políticas Públicas en América Latina: seis estudios de caso*. FLACSO, México 1987.
- MARTINELLI, José María. *Políticas Públicas en el nuevo sexenio*. Plaza y Valdez, México 2002.
- MERINO, Mauricio. (Coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI, México, enero 2005.
- _____. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, 3era edición, IFE México, diciembre 1997.
- _____. *El desafío de la Transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información en las entidades federativas de México*. Documento de trabajo No. 169. CIDE, México, agosto 2005.
- PESCHARD, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia No.8. IFAI, México, septiembre 2005.
- RAMÍREZ, Santiago. *El mexicano, psicología de sus motivaciones* Grijalbo, México 1998.
- REYES HEROLES, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices* Cuadernos de Transparencia No. 1. IFAI, México, noviembre 2003.
- REYES HEROLES, Jesús. *OBRAS COMPLETAS: POLITICA I*. Asociación de Estudios Históricos y Políticos "Jesús Reyes Heróles", Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica. Coordinación General de Eugenia Meyer, México 1995.
- RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia No. 4. IFAI, México, octubre, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y Democracia. El Caso de México*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.21. IFE, México, abril 2002.
- VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como problema* Cuadernos de Transparencia No. 5. IFAI, México, marzo 2005.

ZICCARDI, Alicia (Coord). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (memorias1)*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS), Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México 2004.

DOCUMENTOS OFICIALES:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Diario Oficial de la Federación. 22 de abril de 2002 (segunda sección)

Diario Oficial de la Federación 12 de junio del 2003

Diario Oficial de la Federación. 18 de agosto de 2003 (1ra sección)

Diario Oficial de la Federación 20 de agosto de 2003

Diario Oficial de la Federación 25 de agosto de 2003 (1ra sección)

Diario Oficial de la Federación. 9 de diciembre de 2003

Diario Oficial de la Federación. 20 de febrero de 2004

Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 2004

Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 2004 (1ra sección)

Diario Oficial de la Federación. 30 de septiembre de 2005 (1ra sección)

MARCO NORMATIVO: Transparencia, Acceso a la información y Datos personales. 4ta. edición. IFAI, octubre 2005.

Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública. IFAI, México, diciembre 2005.

Marco Teórico Metodológico. IFAI, México diciembre 2003

El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad. IFAI, México, noviembre 2004.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: *Primer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión.*

_____. *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión.*

_____. *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión.*

MEXICO: TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION". IFAI, México, enero 2005.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de mayo de 2001 (segunda sección).

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. SECODAM, México, noviembre, 2001.

FUENTES HEMEROGRAFICAS:

Periódico El Universal del 28 de julio de 2006.

Periódico Reforma del 24 de octubre de 2005.

Revista de Administración Pública (RAP) # 107 "Transparencia en la Función Pública". INAP enero-abril 2003 Vol. 38 No. 1.

Revista ESTE PAÍS, Artículo de COSSÍO D., José Ramón. ¿Es la Transparencia una condición del Estado de Derecho?, octubre 2005.

Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de la Información Geográfica. Publicación cuatrimestral. Vol.1-núm. 1, mayo-agosto. INEGI, Aguascalientes, México, 2005.

Importancia Social del Derecho a saber. Libertad de Información-México A.C. (LIMAC), mayo, 2005.

Transparency International. *Annual Report 2004: the coalition against corruption.*

Transparencia Mexicana. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.* Abril, 2005

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Gaceta Informativa* trimestral, julio-septiembre 2006.

COMUNICADOS Y BOLETINES (SFP, IFAI, INEGI):

1.-Comunicado no. 011/2003 de la Secretaría de la Función Pública:

2.-Comunicado IFAI/004/03 del 26 de junio de 2003

3.-Comunicado IFAI/005/03 del 30 de julio de 2003

4.-Comunicado IFAI/006/03 del 12 de agosto de 2003

5.-Comunicado IFAI/014/03 del 28 de noviembre de 2003

6.-Comunicado IFAI/015/03 del 8 de diciembre de 2003

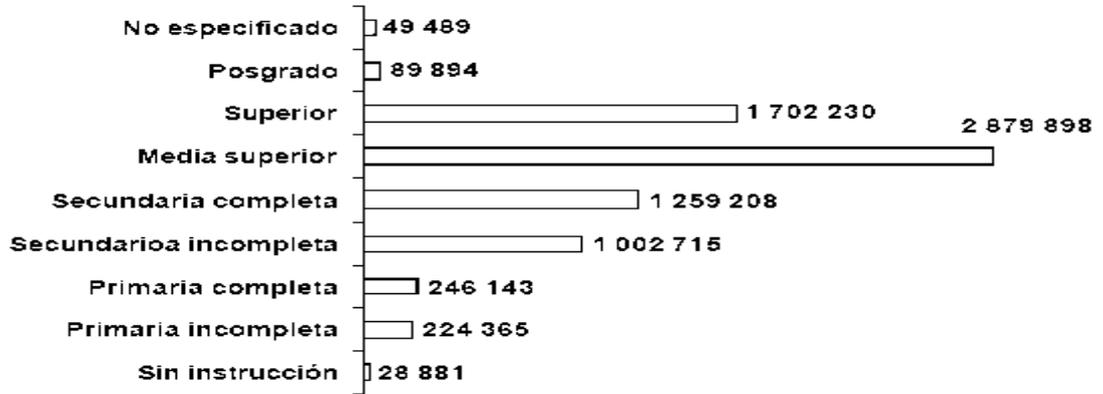
- 7.-Comunicado IFAI/004/04 del 30 de enero de 2004
- 8.-Comunicado IFAI/006/04 del 11 de febrero de 2004
- 9.- Comunicado IFAI/011/04 del 13 de marzo de 2004
- 10.-Comunicado IFAI/015/04 del 7 de abril de 2004
- 11.-Comunicado IFAI/021/04 del 7 de mayo de 2004
- 12.-Comunicado IFAI/036/04 del 2 de julio de 2004
- 13.-Comunicado IFAI/044/04 del 24 de septiembre de 2004
- 14.-Comunicado conjunto IFE-IFAI del 30 de septiembre de 2004
- 15.-Comunicado IFAI/052/04 del 23 de noviembre de 2004
- 16.-Comunicado IFAI/003/05 del 4 de febrero de 2005
- 17.- Comunicado IFAI/011/05 del 22 de febrero de 2005
- 18.-Comunicado IFAI/036/05 del 30 de junio de 2005
- 19.-Comunicado IFAI/043/05 del 11 de octubre de 2005
- 20.-Comunicado IFAI/044/05 del 13 de octubre de 2005
- 21.-Comunicado INEGI Núm. 193/05. 21 de noviembre de 2005.
- 22.-Comunicado IFAI/058/05 del 16 de diciembre de 2005
- 23.-Comunicado IFAI/009/06 del 6 de marzo de 2006
- 24.-Boletín Informativo INEGI. 6 de marzo de 2001. Número 028/2001
- 25.-INEGI. "Estadísticas a propósito del día mundial de la población" Datos Nacionales. México DF, 7 de julio de 2003.
- 26.-INEGI. "Estadísticas a propósito del día del maestro y del estudiante". Datos Nacionales. México DF, 15 de mayo de 2003.
- 27.-INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, México, 2001.Indicadores seleccionados sobre la población hablante de lengua indígena, 1950 a 2000.
- 28.-INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de datos. Tasa de monolingüismo de la población hablante de lengua indígena de 5 años y más por principales entidades federativas según sexo, 2000
- 29.-Comunicado INALI-INEGI No. 010/05 México, DF, 6 de octubre de 2005.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS:

- 1.-<http://www.programaanticorrupción.gob.mx/informes> (2003 y 2005).
- 2.-<http://www.ifai.org.mx>
- 3.-http://www.ifai.org.mx/solicitudes/info_p.htm
- 4.-http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/aspectos.htm
- 5.-http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/recurso_r.htm
- 6.-www.funciónpública.gob.mx/salaprensa/comunicados/2003/junio/BOLO11-2003.doc
- 7.-<http://www.e-méxico.gob.mx> y/o <http://www.tidap.gob.mx>
- 8.-<http://www.inegi.gob.mx>
- 9.-www.limac.org.mx
- 10.-http://www.revistavertigo.com/historico/12-6_2004/reportaje5.html
- 11.-www.uv.mx/boletines/banner/vertical/diciembre05/savater/hc_savater.Htm24k
- 12.-<http://presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=19262&pagina=3>
- 13.-http://es.wikipedia.org/wiki/Transparency_International
- 14.-<http://www.saga.com.pa/libertad/transparencia.htm>
- 15.-www.innova.gob.mx
16. www.transparency.org/surveys/#cpl.

Anexo 1

Estudiantes de 15 años y más que asiste a la escuela por nivel de instrucción, 2000.



Fuente: INEGI

Anexo 2

Población de 5 años y más que asiste a la escuela por grupos de edad, 2000.



Fuente: INEGI

Anexo 3

Indicadores seleccionados sobre la población hablante de lengua indígena, 1950 a 2000

Indicador	1950	1960	1970	1990	2000
Población hablante de lengua indígena de 5 y más años	2,447,609	3,030,254	3,111,415	5,282,347	6,044,547
Hombres	1,227,909	1,495,627	1,566,511	2,629,326	2,985,872
Mujeres	1,219,700	1,534,627	1,544,904	2,653,021	3,058,675
Porcentaje de población hablante de lengua indígena a/	11.2	10.4	7.8	7.6	7.2
Hombres	11.5	10.3	7.9	7.8	7.3
Mujeres	11	10.5	7.7	7.5	7
Porcentaje de población hablante de lengua indígena bilingüe b/	67.5	63.5	72.4	83.5	83.1
Hombres	69.5	66.3	77.6	88.3	87.4
Mujeres	65.5	60.9	67.1	78.7	78.8
Porcentaje de población hablante de lengua indígena monolingüe b/	32.5	36.5	27.6	16.5	16.9
Hombres	30.5	33.7	22.4	11.7	12.6
Mujeres	34.5	39.1	32.9	21.3	21.2

Fuente: INEGI

Anexo 4

Tasa de monolingüismo de la población hablante de lengua indígena de 5 años y más por principales entidades federativas según sexo, 2000
(Por ciento)

Entidad federativa	Total	Hombres	Mujeres
Estados Unidos Mexicanos	16.9	12.6	21.2
Chiapas	37.4	27.4	47.4
Guerrero	34.9	28.4	41
Oaxaca	19.8	15.2	24.1
Nayarit	18.7	13.9	23.6
Durango	17.7	11.9	23.7
Hidalgo	17.4	13.1	21.5
Chihuahua	17.2	10.7	24.2
Puebla	13.7	9.8	17.5
Michoacán de Ocampo	13	10.1	15.6
Veracruz de Ignacio de la Llave	12.5	8.6	16.4
San Luis Potosí	10.3	7.2	13.5
Sinaloa	9.7	6.9	13.2
Yucatán	8.8	7.1	10.6
Jalisco	8.4	5.3	11.6
Quintana Roo	7.4	5.1	10
Querétaro Arteaga	6.9	3.9	9.7
Campeche	5.7	3.9	7.7
Baja California	3.1	1.9	4.5
Sonora	2.4	1.8	3.3
Morelos	2.2	1.4	3
Tlaxcala	1.7	1	2.4
Tabasco	1.3	0.8	1.9
México	1.3	0.5	2
Distrito Federal	0.5	0.3	0.7

Fuente: INEGI