



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN
MÉXICO: INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA Y LEGITIMACIÓN DE
LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES
2000-2007**

SEMINARIO TALLER-EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

GLORIA BRAVO REYNA

Asesor: MTRO. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ

AGOSTO 2008



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

El presente trabajo está dedicado a todas aquellas personas que con su indudable apoyo impulsaron su culminación, por su sabiduría, experiencia, paciencia, comprensión y alegría que permitieron alcanzar este objetivo, a todos ustedes Gloria Reyna, Isidoro Bravo, Judith, Fabiola, Noemí, Carlos, Víctor, Javier y Héctor, les dedico el presente trabajo y los éxitos y experiencia de vida obtenidos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
Capítulo I. Fundamentos teóricos e históricos de la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública Federal.	6
1.1 Estado, atribución y finalidad.....	6
1.2. Instrumentos para la legitimación del Estado Mexicano.	16
1.3 La Administración Pública como brazo ejecutor y responsable de las Políticas Públicas en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas.....	23
Capítulo II. Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública en México, principales instrumentos de legitimación.	26
2.1 Las políticas públicas en materia de Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública.	26
2.2. La Reforma al artículo sexto constitucional, eje fundamental de la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública en México.....	31
2.3. El proceso de homogenización de la reforma al artículo sexto constitucional en los diferentes órdenes gubernamentales.....	43
Capítulo III. Impactos Políticos y Sociales con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	50
3.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información como instrumento ejecutor de la Política Pública sobre Transparencia y Rendición de Cuentas.....	50
3.2. Difusión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal..	59
3.3. Impactos Políticos y Sociales.	64
CONCLUSIONES.....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	81

INTRODUCCIÓN

En México la falta de credibilidad de las instituciones públicas ha sido problema fundamental en las últimas décadas, específicamente al observarse situaciones de inequidad e injusticia social que aún prevalecen en la sociedad mexicana y que conlleva a la falta de interés de la ciudadanía en sus respectivos representantes, así como en participar en aquellos asuntos relacionados directamente con las políticas del gobierno en turno; credibilidad que fue decreciendo y se vio reflejada principalmente en el índice de abstencionismo a la hora de elegirlos, incluso en las elecciones caracterizadas como el paso significativo hacia la transición democrática con la alternancia en el poder hacia el año 2000, el ahora ex presidente Vicente Fox Quezada, fue elegido con menos del 50% del total de los votantes.

A partir del año 2000 cuando el “Grupo Oaxaca”ⁱ hizo un llamado al tema de transparencia, en una de sus vertientes, el derecho de acceso a la información, se puso en debate la solución al problema de la legitimidad institucional: el acceso a la información pública debía ser un derecho fundamental para los ciudadanos, mismo que había sido incluido de manera superflua en la reforma de 1977 al artículo 6to. Constitucional, sin embargo, no fue sino hasta un cuarto de siglo después que se institucionalizaría. Los debates sobre los sueldos de los burócratas, el destino de los recursos, las compras gubernamentales etc., se comenzaban a esbozar.

Para el 24 de diciembre de 2002, mediante Decreto del Ejecutivo Federal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública con la finalidad de evitar la discrecionalidad y brindar a la ciudadanía el acceso a información en posesión del Gobierno Federal, coadyuvando a transparentar las decisiones y el destino de los recursos públicos como parte importante de una rendición de cuentas y participación ciudadana en un gobierno incluyente y democrático.

A partir de ese momento conceptos como: *accountability*, *answerability*, *enforcement*, acceso a la información y responsabilidad, se convertirían en temas de discusión tanto en el ámbito académico como en el gobierno. El legitimar y transparentar las funciones y decisiones públicas serían los ejes más importantes dentro de la política sexenal (2000-2006), por lo tanto se incluye dentro de la agenda gubernamental la creación de un organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información, complementando el aspecto de la rendición de cuentas y la política de transparencia incursionada con mayor fuerza en este periodo, es así que se da origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que entró en vigor el 11 de junio del año 2002 y tiene por objetivo otorgar un derecho, principalmente a la ciudadanía para conocer a fondo el actuar del gobierno en turno, así como de anteriores, por lo cual se crea como organismo garantizador el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (FAI).

El desempeño de esta nueva institución tuvo inconvenientes a causa de diversos vacíos existentes en el artículo sexto constitucional al momento de su publicación, concretamente a la falta de especificidad que mostraba para incorporar las características del tipo de información pública que debía ser obligatoria proporcionar a los ciudadanos, lo que hizo permisible que los gobiernos estatales restringieran en gran medida el acceso a la información gubernamental, mediante la creación de sus propias leyes de transparencia, (a la fecha alcanzan el 90% a nivel estatal), esto sin contar con los reglamentos que llegaron a emitir los municipios en dicha materia, lo que originó una falta de homogeneidad, por lo tanto no cumplió en su totalidad con el precepto de garantizar de manera igualitaria el derecho de acceso a la información a la sociedad mexicana, aún así contribuyó a la creación de un bagaje teórico sobre la materia para perfeccionar la implementación de la política originada.

La rendición de cuentas, así como la política de transparencia se encuentran aún en una etapa de construcción teórica. Conceptos anglosajones como

accountability, answerability, enforcement, han sido ejes para tener una aproximación al objetivo de transparencia del Estado. La trilogía anglosajona conceptual se refiere en primer lugar al derecho a la Rendición de Cuentas (*accountability*); segundo, al derecho de exigir una respuesta a las acciones de gobierno (*answerability*); y en tercer lugar, que en caso de responsabilidad exista una acción legal (*enforcement*). Es decir, el planteamiento teórico en esencia acepta la existencia del *poder*, de hecho la rendición de cuentas se encarga de controlar, limitar y coaccionar al poder. La toma de decisiones por parte del gobierno debe cumplir entonces los objetivos de bienestar social. Por lo tanto la noción de transparencia debe ser prioritaria para gobierno democráticos.

La rendición de cuentas no pretende encerrar las decisiones, ni limitarlas, más bien, pretende otorgar una responsabilidad contra decisiones que afecten a los proyectos nacionales. Es decir, las decisiones de los gobernantes impactan todos los sectores de la sociedad, y entendiendo que es la sociedad la que lleva el control de la democracia, debe entonces establecer mecanismos de control, que verifiquen que los gobernantes lleven a cabo las decisiones nacionales.

La sociedad civil debe ser crítica, por lo tanto la información es de suma importancia para hacer una valoración suficiente y propositiva, con el fin de no caer en la mediatización de la información.

Las reglas para llevar a cabo la rendición de cuentas deben ser homogéneas y obligatorias para todo el gobierno con el fin de que en ningún nivel de gobierno exista discrecionalidad, mal uso de los recursos públicos, ni corrupción, por lo que parte esencial para evitarlo es la creación y aplicación de sanciones, de otra manera la propia LFTAIPG así como leyes estatales en esta materia terminarían como agente asesor del gobierno, sin ninguna autoridad.

El caso de rendición de cuentas y acceso a la información como concepto preponderantes en la mayoría de las democracias modernas, para mantener control sobre los asuntos de gobierno, merece gran importancia, no solamente la teoría con que se cuenta en las últimas décadas y el auge que lo caracteriza, sino

también las experiencias en gobiernos como el mexicano que lo ha implementado, por lo que surgen estudios de relevante importancia, es así que esta investigación se centrará en el papel que tienen las instituciones para cumplir con estos objetivos.

En este trabajo complementando lo ya anteriormente expuesto, se tocarán teorías elaboradas por múltiples estudiosos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental, en donde se plantea los objetivos y alcances que tienen estos conceptos como principal característica de los estados modernos en época de auge democrático, principalmente en el ámbito político gubernamental y su repercusión en la sociedad como receptora de esta política pública originada hace poco más de seis años.

Varias de las teorías expuestas a lo largo de este trabajo de investigación se analizarán dentro del enfoque de políticas públicas, partiendo del origen de esta política, su definición y diseño para contrarrestar la corrupción y eficientar las decisiones gubernamentales a través de criterios de acción en el ejercicio del poder público, tocando lo referente a la rendición de cuentas, así como la implementación de políticas de transparencia que garanticen el objetivo por el que fue creado.

De esta manera se pretende mostrar que a partir de la creación tanto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como del organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información mediante la implementación de políticas de transparencia, se ha creado mayor eficiencia en el manejo y utilización de la información para beneficiar a la sociedad, transparentando con ello el uso de los recursos gubernamentales.

¹Grupo conformado por académicos, periodistas y miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), quienes fueron los encargados de hacer notar al gobierno la necesidad de crear una política para hacer valer un derecho fundamental, el derecho de acceso a la información pública gubernamental, y se les denominó con el nombre de *Grupo Oaxaca, mismo*

que surgió a partir de una convocatoria al Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” llevado a cabo el 21 y 22 de mayo del año 2001 en Oaxaca, Oaxaca.

Capítulo I. Fundamentos teóricos e históricos de la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública Federal.

En este capítulo se plantearán los fundamentos teóricos en que se apoyará el desarrollo del presente trabajo. Con tal propósito se abordará el concepto de Estado, sus atribuciones y finalidades que le dieron origen, asimismo los que se refieren a Gobierno y Administración Pública como parte integrante del Estado, y más específicamente las acepciones de “Rendición de Cuentas” y “Acceso a la Información Pública”, para lo cual el Estado ha creado instituciones que buscan dar confianza a una sociedad democrática, mediante políticas de transparencia que legitimen y regulen sus propias acciones.

En la actualidad la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública se presentan como parte integral del Estado, por lo tanto se deberá delimitar de manera breve los aspectos teóricos que revisten las concepciones del Estado, todo ello con el ánimo de fundamentar el lugar en que se encuentran estas acepciones.

Es importante indicar que la concepción del Estado por la importancia que reviste debe ser estudiada más a fondo como un trabajo dedicado a dicho tema, sin embargo para efectos del presente trabajo, nos ubicaremos en una perspectiva del Estado contemporáneo, por lo que se mostrará brevemente las concepciones que le han dado forma y se limitarán solo las partes que corresponden a su relación con el tema de Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública.

1.1 Estado, atribución y finalidad.

Existen y han existido diversos tipos de Estado, los cuales varían a través de los momentos históricos de la humanidad, por ello, la reflexión histórica debe ser representativa, no obstante el tipo de Estado que se analizará, debe ser aquel

que tenga las características de un Estado creador de instituciones que conlleven a la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública Federal.

Los diferentes tipos de Estado que existen se encuentran en referencia a la relación entre la organización política y la sociedad, o bien, en referencia a las diversas finalidades que el poder político organizado persigue en las diferentes épocas históricas y en las diversas sociedades.

Las tipologías de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen difícil su exposición. Con base en el criterio histórico, la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones, entre los que se encuentran José Luis Calva, Mario de la Cueva y Norberto Bobbio, es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado Feudal, Estado Estamental, Estado Absoluto y Estado Democrático. Conviene, con la finalidad de otorgar un sentido amplio al presente trabajo, dar prioridad al Estado Democrático ya que es precisamente al tipo que nos enfocaremos, no sin antes conocer de manera breve y concisa lo que nos lleva a esta elección.

El concepto del Estado fue escrito por primera vez por Nicolás Maquiavelo, quién refiere al Estado como máximo poder que ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato, del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo. Aunque fue algo diferente dentro de esa época, dicho concepto no tenía un carácter abstracto como ahora se entiende, es decir, no comprendía las instituciones gubernamentales, la sociedad como creadora de un Estado de derecho etc.

Diversos autores, así como diccionarios de filosofía y política, entre los que se encuentra Nicola Abbagnano parten del estudio del Estado dividiéndolo en tres concepciones básicas: Organicista, Contractual y Formalista¹.

Las concepciones organicistas se fundamentan en la analogía entre el Estado y un organismo viviente. El Estado es un hombre en grande; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad. Por lo tanto la

¹ ABBAGNANO, Nicola. **Diccionario de Filosofía**. México, F.C.E. 1998, Pág. 448

totalidad precede a las partes (o sea los individuos o los grupos de individuos), de lo cual resulta que tiene unidad, dignidad y carácter que no pueden derivar de ninguna de sus partes ni del conjunto. Esta concepción del “Estado” fue elaborada por los griegos. Platón considera que en el “Estado” se encuentra “escritos con mayúsculas” y, por lo tanto, más visibles, las partes y los caracteres que constituyen al individuo y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del “Estado”, para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo².

Éste es un modo de expresar la prioridad del Estado; la estructura del Estado es igual a la del individuo, pero es más evidente. A su vez Aristóteles afirmaba: “El Estado existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí autosuficiente, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada por bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios”³.

Los principales autores de las teorías organicistas no definieron el concepto del Estado como actualmente se entiende, ello se explica incluso en que ni siquiera usaron la palabra Estado entre sus obras, más bien lo definieron como *polis** y *civitas**, que fueron principalmente sus modos de organización, teniendo así las primeras aproximaciones para conceptualizar lo que en la actualidad se entiende por este término.

Por lo que se observa, la teoría organicista nació en sociedades que regían su Estado como un todo, donde la sociedad dependía del cuerpo estatal, a diferencia

² Cfr. Op. Cit, Pág. 448

³ Aristóteles. **La Política**. México, Porrúa, 1985, Pág. 159

* Al terminar la lucha entre plebeyos y patricios Roma erige con la finalidad de encontrar una solución política *las civitas*, medio común del pueblo para dirimir las controversias de los principales conflictos romanos, es decir es la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.

La polis es el término griego, para definir las asambleas populares donde los principales hombres del pueblo se reunían para hablar de cuestiones políticas de su sociedad.

del Estado contemporáneo democrático donde la sociedad es parte medular del mismo, tal y como se explicará más adelante.

Por otra parte, las concepciones contractualistas, indican que el Estado es obra humana, pero no tiene dignidad de sus caracteres que le han sido conferidos por los individuos que lo han creado. Se concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

Esta concepción se caracteriza dentro de los regímenes feudales, estamentales y absolutistas, como referencia a este último, se le puede encontrar en la obra “El Leviatán”, de Tomas Hobbes, en ella refiere que el Estado es la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darles a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra, su esencia radica en “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre si, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”⁴.

De esta manera se le confiere a un solo hombre, o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes y así, a esa multitud unida en una persona se denomina Estado. Entendiéndose que debía otorgarse el poder a un soberano para poder tener seguridad, sea en propiedades o en la integridad individual. Sin embargo no se refería como un ente formal al Estado.

En cuanto a las concepciones formalistas “La ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo, el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que

⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatán**. México, Fondo de Cultura Económica, 1940, Pág. 141.

lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Solo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana”⁵

El Estado es creado por los mismos individuos que desean que las decisiones particulares se conviertan en colectivas con la finalidad de garantizar el Estado de derecho, así como las libertades individuales que requieren. Por lo tanto, el Estado solo pudo ser creado por quienes deseaban un ente jurídico capaz de mantener el orden del sistema.

En esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Para Carlos Marx el Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

El Estado comienza entonces a formar su estructura en base a las decisiones colectivas que convierten al mismo en regulador y legitimador del poder de la clase dominante. Por lo tanto el Estado crea los mecanismos necesarios para que el sistema funcione adecuadamente.

Por su parte el jurista Mario de la Cueva nos propone un concepto de Estado refiriéndolo como “la consecuencia inevitable de las diferencias económicas y tiene como finalidad suprema la defensa de la propiedad privada, mediante

⁵ KELSEN, Hans. **Compendio de Teoría del Estado**. Barcelona, Blume, 1979, Pág. 118.

ejércitos y cárceles o a través de un ordenamiento jurídico que otorgue un grado más o menos importante de libertad, compatible con la estabilidad del sistema”⁶.

Tanto para Carlos Marx como para el jurista Mario de la Cueva, el Estado funge como el responsable del mantenimiento de un sistema que se encarga de solucionar las diferencias entre la clase poseedora del poder y la que es explotada. Aún si su concepción se basa en las relaciones económicas, el Estado funge como un ente jurídico creador de instituciones e integrado por un gobierno. La sociedad entonces toma un papel fundamental ya que a partir de la existencia de una clase dominante, esta debe legitimar ese poder ante el Estado, en este sentido Norberto Bobbio señala que el Estado se “caracteriza también por estar formado sobre la libertad política (no solamente privada) y sobre igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, pero administrado por la clase dominante con los instrumentos científicos proporcionados por el derecho y la economía”⁷.

Desde otro sentido Kelsen hace un estudio del Estado desde el punto de vista jurídico donde el poder del Estado se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz. El territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. El pueblo se vuelve el límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales, para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado.

Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental, la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio

⁶ DE LA CUEVA, Mario. **La idea del Estado**. México, FCE , 1996, Pág. 414,

⁷ BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. **Diccionario de Política**. México 1981 Ed. Siglo XXI, Tomo I Págs. 626-634.

determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites.

Justamente Kelsen, además de los límites de validez espacial y personal que redefinen en términos jurídicos los dos elementos constitutivos del territorio y del pueblo, toma en consideración otras dos especies de límites: los límites de validez temporal por los que cualquier norma tiene una validez limitada en el tiempo que corre entre el momento de la emancipación, salvo que se le atribuya efecto retroactivo, y el momento de la abrogación, y el límite de validez material.

Ampliando en base a las diferentes concepciones del Estado que se han vertido hasta el momento, se encuentra ahora que el Estado, es creado por la sociedad para regular la conducta de los hombres dentro de esta organización, para velar por sus intereses y salvaguardarlos dentro de un territorio, encaminado indiscutiblemente al bien común, El Estado “personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social”⁸.

De esta manera tenemos, que para encausar el sentido de nuestra investigación partiremos de ésta última concepción del Estado de las tres básicas que se han mencionado, toda vez que desde la concepción organicista, remitiéndonos desde la creación y objetivos del concepto no se adecua con las características propias de la investigación, al originarse en sociedades que rigen su Estado como un todo dependiente de este.

⁸ JIMENEZ Castro Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. México. 1975, F.C.E. Pág. 152

Por otra parte la concepción contractualista, al ser característico de regímenes absolutistas, estamentales y feudales en el que se otorga el poder a un soberano, no contiene los suficientes elementos para el estudio objeto del presente trabajo.

El Estado de acuerdo a estos últimos conceptos, ponen de manifiesto su constitución a partir de las necesidades e intereses de la sociedad, del control de la convivencia entre los hombres y su organización a través de la creación de instituciones para mantener el sistema político, para lograrlo es necesario tener un gobierno y administración pública que logre configurar la institucionalidad del poder y pueda mantener su sistema con una base jurídica, así como con una base de legalidad que no necesariamente sea legítima.

El Estado desde sus antecedentes muestra un claro camino hacia la delegación de poderes, es decir, el Estado como tal define el sistema social con la representación absoluta de la sociedad, en bases a sus necesidades define y diseña el sistema político del Estado a través de sus representantes.

Se puede decir entonces que la sociedad es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos.

La sociedad ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (*input*) que se dirigen hacia el Estado a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta (*output*). Las instituciones representan el poder legítimo, es decir, el poder cuyas decisiones son aceptadas y realizadas en cuanto son consideradas como emanadas de una autoridad a la que se reconoce el derecho de tomar decisiones válidas para toda la colectividad.

La sociedad es la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a obtener su legitimidad incluso en detrimento de los poderes legítimos, donde, en otras palabras, se desarrollan los procesos de *deslegitimación* y de *relegitimación*.

De aquí la frecuente afirmación de que la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación, y por tanto nuevos espacios de consenso. En la esfera de la sociedad también se ubica normalmente el fenómeno de la opinión pública, entendida como la expresión pública de consenso y disenso con respecto a las instituciones, transmitida mediante la prensa, la radio, la televisión, etc.

Las instituciones políticas dependen en gran medida de las acciones que tome el Estado con respecto a la sociedad. Las necesidades de la sociedad deben ser transmitidas y construídas desde el aparato institucional del Estado el cual materializa las demandas de la misma.

Para David Easton y Gabriel Almond la función de las instituciones políticas es dar respuestas a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas que provienen del ambiente social en respuestas. Las respuestas de las instituciones políticas se muestran bajo una forma de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad; a su vez tales respuestas influyen en la transformación del ambiente social, del que, dependiendo de la manera en que se responden, nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo, que puede ser gradual cuando existe correspondencia entre demanda y respuesta y puede ser brusco cuando debido a una sobrecarga de las demandas sobre las respuestas se interrumpe el flujo de retroalimentación; esto conlleva a que las instituciones políticas vigentes al no lograr dar respuestas satisfactorias sufren un proceso de transformación que puede llegar a la fase final de su cambio completo.

Así tenemos que una de las principales características que incluyen el uso del término Estado es indudablemente el poder, entendiéndolo desde el ámbito político, poder y capacidad para organizar la vida política, social y económica de una organización como lo es la sociedad, capacidad integradora para mantener el orden y salvaguardarla a través del uso de la violencia legítima, llevándolo a cabo a través de la creación de instituciones que garanticen estos objetivos, es así que

la sociedad crea al Estado para proteger sus intereses, lo legitima en la medida en que ejerce las funciones por las que fue conferido, es decir, el Estado como expresión de la voluntad política, para garantizar estas condiciones y su existencia, tiene que valerse de mecanismos que se reconocen a través de la Administración Pública y del Gobierno, como lo manifiesta Edurne Uriarte “El Estado es la organización política de un pueblo en el interior de un territorio limitado por fronteras que se caracteriza frente a otras instituciones por poseer el monopolio de la violencia física legítima, por dirigir y organizar el funcionamiento de la sociedad en todas sus esferas y por asumir el papel de regulador de las relaciones y encauzador de los conflictos de la sociedad”⁹.

Un Estado debe adecuarse a las exigencias de la sociedad para lograr el mantenimiento de su propio sistema. El Estado debe entonces delegar su poder en el gobierno, el cual indica la manera de llevar a cabo el poder del Estado. Las instituciones políticas responden a las demandas de la sociedad, en donde la administración pública se encarga de materializar los actos del gobierno.

Como poder principal del Estado podemos encontrar al gobierno, que como se señaló anteriormente tiene la finalidad de darle conducción y dirección al objetivo primordial del Estado, contiene cinco funciones principales mismas que fueron señaladas por Edurne Uriarte y distinguidas por Hague, Harrop y Breslin, como son: 1) ejercer la dirección general de la política nacional; 2) supervisar la implementación de las políticas públicas; 3) movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas políticas; 4) asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo, simbolizando la unidad del Estado-Nación, y 5) Ejercer el liderazgo en situaciones

⁹ Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política. Edurne Uriarte.- Introducción a la Ciencia Política.- Curso Taller 2006.- Formación para la apropiación curricular a profesores de historia y Ciencias Sociales: Ciudadanía. Capítulo 4. Estado Gobierno Nación. Fecha de consulta 13 de junio de 2007, página de Internet http://www.puc.cl/historia/vinculos/2006/rehren_nacion.pdf

de crisis, es decir el ejercicio de los poderes efectivos en situaciones de emergencia.¹⁰

Cabe señalar que el gobierno se encarga entonces de representar a la sociedad en el poder del Estado. En él se encuentran las decisiones acerca de la funcionabilidad del Sistema, el mantenimiento de las instituciones y la legitimidad del propio Estado.

La Administración Pública es el aparato en donde se manifiesta el hecho que emana del gobierno, es decir, es donde se materializan las respuestas del Estado a la sociedad. La Administración Pública mantiene el contacto directo con la sociedad la cual entiende que es ahí donde se materializan sus necesidades públicas.

Por lo tanto la exigencia de la sociedad por un gobierno transparente, por instituciones gubernamentales abiertas en información han sido factores que el Estado ha tenido que adecuar. Existen varias vertientes en donde debemos partir, por lo pronto se tendrá entendido que el Estado Mexicano Contemporáneo preocupado por una sociedad incrédula con el poder de sus instituciones, ha creado mediante su gobierno, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual responde a una demanda efectiva de la sociedad por tener un gobierno transparente y emisor de información.

Hemos descrito que el gobierno forma entonces parte integral del Estado, y que al crear acciones la Administración Pública toma el papel que integra a la sociedad con las decisiones del propio Estado. Por lo tanto una breve definición de los conceptos de Gobierno y Administración Pública nos pueden llevar al momento en que se crean las condiciones para que un Estado y en éste caso el mexicano tome la decisión de crear instituciones y leyes encargadas de transparentar las acciones gubernamentales.

¹⁰ Idem.

1.2. Instrumentos para la legitimación del Estado Mexicano.

El gobierno, como se ha observado en el apartado anterior, se encarga de otorgar el poder al Estado mediante la acción gubernamental con el apoyo directo de la Administración Pública, sin embargo el proceso teórico que ha tenido para su conceptualización al igual que el del Estado son de un estudio riguroso, por lo que a continuación se hará una breve explicación, con el ánimo de ubicarlo para fines del presente trabajo dentro del proceso de desarrollo en el ámbito mexicano en el caso particular de la creación de la llamada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como un instrumento legitimador de las acciones gubernamentales.

El gobierno es básicamente la forma en que se divide el poder del Estado, es decir, en cuantas manos se encuentra distribuido este poder. En las formas de gobierno se toma en cuenta la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que se asigna el ejercicio del poder; en la tipología del Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.

En las tipologías clásicas de las formas de gobierno se caracterizan tres: las elaboradas por Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu, en ellas se clasifica los gobiernos a partir del número de gobernantes, con Aristóteles en su libro *La Política* se destaca como tipos de gobierno a la monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la demagogia en democracia.

Maquiavelo en el *Príncipe* las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y

una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva.

Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente a la aristotélica: monarquía, república y despotismo; la diferencia radica en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicional en cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero “sin leyes ni frenos”, en otras palabras como la forma degenerada de la monarquía. Además Montesquieu agrega un nuevo criterio de distinción, el criterio con base en los “principios”, o sea, con base en los diferentes resortes que inducen a los sujetos a obedecer: el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo. Este criterio hace pensar en las diferentes formas de poder legítimo de acuerdo con Weber.

Weber como Montesquieu ubica los diferentes tipos de poder distinguiendo las diferentes posibles posiciones de los gobernados frente a los gobernantes; la diferencia entre uno y otro radica en el hecho de que Montesquieu se preocupa por el funcionamiento de la máquina del Estado. Weber por la capacidad de los gobernantes y sus aparatos para obtener la obediencia.

Kelsen, partiendo de la definición del Estado como ordenamiento jurídico, sostiene que la única manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra, consiste en conocer el diverso modo en el que la constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. Estos modos son dos: el ordenamiento jurídico puede ser creado desde arriba o desde abajo, es decir cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas o cuando sí participan. Remitiéndose a la distinción kantiana entre normas autónomas y heterónomas, Kelsen llama a la primera, forma de producción heterónoma y a la segunda autónoma. A estas dos formas de producción corresponden dos formas puras e ideales de gobierno, la autocracia y la democracia.

Existen otras tipologías del gobierno, tomando como criterio de distinción la clase política, entendida de acuerdo con Gaetano Mosca, como el conjunto de las personas que detentan efectivamente el poder político, o según la expresión introducida y hecha popular por Wright Mills, la élite del poder, a partir de éstas se pueden tener nuevas tipologías diferentes de las tradicionales y de las comunes en el derecho público, o mejor dicho un complemento a las ya elaboradas. Una vez admitido, como sostiene Mosca, que el gobierno en toda organización política pertenece a una minoría, las formas de gobierno ya no pueden ser distinguidas con base en el viejo criterio del número de gobernantes: desde este punto de vista todos los gobiernos son oligárquicos. Pero que todos los gobiernos sean oligárquicos no implica que no se pueda distinguir un gobierno de otro.

Permaneciendo firme el principio de la necesidad de una clase política, las diversas formas de gobierno pueden distinguirse con base en la diferencia con respecto a la formación y organización de la clase política. Por lo que hace a la formación, Mosca distingue clases cerradas y clases abiertas, en referencia a la organización clases autocráticas cuyo poder viene de arriba y clases democráticas cuyo poder viene de abajo; de la combinación de las distinciones resultan dos formas de gobierno, aristocrático respecto a la formación y democrático respecto a la organización, etc.; en cambio, a la noción de élite del poder se refiere la distinción introducida por Schumpeter entre gobiernos democráticos en los que suelen existir muchas élites en competencia para acceder al gobierno y gobiernos autocráticos en los que persiste el monopolio del gobierno de parte de una sola y exclusiva élite.

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

En el caso mexicano durante el siglo XX se denota la transformación del poder, a partir de la revolución de 1910 donde se da forma a la Constitución de 1917, convirtiendo el Estado Mexicano en Democrático y Liberal, dando por terminado el tipo de gobierno dictatorial y terrateniente. Con ello el gobierno mexicano toma su base social en la “democracia”, y llegando a la revolución con el lema de Francisco Madero: “Sufragio efectivo, no reelección”

A partir de la Constitución de 1917 quedaron asentados los preceptos democráticos de libertad y los principios fundamentales de la propiedad privada. El poder del gobierno lo ejerció para entonces la clase política surgida de la propia revolución la cual aglutinó su poder en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual aunque dentro de un orden constitucional democrático ejerció el poder durante 70 años.

De esta manera desde la constitución de 1917, se han desarrollado instituciones que se han encargado de mantener un Estado Democrático, una de estas fue la adición en 1977 de un apartado del artículo 6º constitucional en donde indica que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, dándole a los integrantes de la sociedad mexicana este derecho. En este sentido se observa que el inicio del gobierno mexicano contemplaba como parte de sus principios rectores, el derecho a la información, considerándolo como una garantía social a partir de la libertad de expresión.

No obstante, en 1985 una decisión de la Suprema Corte de Justicia estableció bajo sentencia respecto al citado artículo 6º constitucional que “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estimase oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”¹¹. Con ello el ejercicio individual de los ciudadanos mexicanos para solicitar una información de carácter público quedaba suprimido.

La información gubernamental era exclusiva de la élite política, no obstante, a partir de 1988 el mundo vivía momentos de cambios importantes con la llamada

¹¹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, Pág. 44, Agosto de 1992.

“globalización” que no solamente impactaba los órdenes económicos sino también los políticos. Por ello, las empresas comenzaban a tomar un papel importante en las decisiones políticas del país. De esta manera el Estado comenzaba a *reducir* el aparato administrativo, del cual dependía el PRI, ya que el aparato burocrático del país seguía las pautas del propio partido, legitimando y prolongando su estadía en el poder.

Reducido el poder de la clase política del PRI, la clase empresarial comenzaba a adquirir una buena posición en el Estado, privatizando prácticamente todas las empresas paraestatales y adquiriendo cada vez más poder político con el respaldo de otros partidos políticos con su llegada al poder, como el caso del Partido Acción Nacional en Baja California. México vivía momentos de democracia abierta donde las apreciaciones políticas de otras corrientes eran tomadas en cuenta.

En el año 2000 el Partido Acción Nacional, después de 70 años de gobierno priísta llegaba al poder. Era importante consolidar las instituciones democráticas del país, a raíz de que éste dependía y aún depende de las inversiones privadas debido a la necesidad de cubrir los sectores que el Estado dejó de abarcar. Una manera de legitimar el accionar del Estado era precisamente legitimando su estructura política y su aparato administrativo. Esto conllevó a la desaparición de instituciones, la creación de otras y en la reducción del aparato burocrático.

A partir de la transformación de la sociedad y de la ineficiencia en la coordinación y puesta en práctica por parte del gobierno en los asuntos que le competen se han creado diversas políticas de acción en conjunto con la sociedad para beneficio de ésta, sin embargo el amplio aparato estatal y las cada vez más crecientes demandas de la sociedad han dado origen a nuevos mecanismos para satisfacerlas, es así que en consecuencia tenemos una creciente participación de la sociedad organizada que conlleva a la implementación de cursos de acción por parte del gobierno para darle solución a los problemas demandados, mediante la acción gubernamental encaminada a una forma de gobierno mediante el enfoque de Políticas Públicas, modelo creado por Harold Laswell en los años 50's e implementado como precursor el gobierno de Estados Unidos bajo el término

Public Policy¹², se pretende contrarrestar y encauzar políticas que generen óptimos resultados.

Aunque en este país no se ha realizado por completo una autentica adopción de este modelo, existen varias propuestas y políticas que se enmarcan dentro de este enfoque, uno de ellos fue la creación de una política pública de transparencia para incluir dentro de la agenda gubernamental el tema de acceso a la información pública.

El primer antecedente que se tiene de la formulación de la política se encuentra en la creación de un grupo conformado por académicos, periodistas y miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), quienes fueron los encargados de hacer notar al gobierno la necesidad de crear una política para hacer valer un derecho fundamental, el derecho de acceso a la información pública gubernamental, y se les denominó con el nombre de *Grupo Oaxaca, mismo que surgió a partir de una convocatoria al Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática"* llevado a cabo el 21 y 22 de mayo del año 2001 en Oaxaca, con la creación de su Secretaría Técnica y la difusión de la Declaración de Oaxaca el 26 de mayo del mismo año.

"El Grupo Oaxaca encuentra su impulso inicial en una iniciativa académica en la que estuvieron presentes reconocidos actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos", sus integrantes "combinan una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales"¹³, destacando la notable participación de integrantes de reconocidas instituciones académicas dentro de las que se encuentra la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA) y la Universidad Anáhuac de Sur

¹² AGUILAR Villanueva Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas.**, Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México 2007, Pág. 15.

¹³ Ponencia escrita por Juan Francisco Escobedo, para el primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca España, julio de 2002, publicada en la revista Derecho Comparado de la Información Número 2 julio-diciembre de 2003, Pág. 73.

(UAS)¹⁴, creándose este grupo como una organización pero no formalmente consolidada como asociación civil.

Uno de los logros más destacados en la operación de este grupo a parte de la inclusión en la agenda gubernamental del tema de acceso a la información pública fue su capacidad de negociación para gestionarlo dentro del espacio público:

“Hasta el punto de persuadir a la oposición al PAN representada en la cámara de Diputados para apoyar la propuesta de iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, formulada por una comisión técnica del propio grupo. Documento que alcanzó el rango de iniciativa de ley desde el 6 de diciembre de 2001 al presentarse al pleno de la cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática. Esta gestión política desde la sociedad civil, constituye un hecho histórico sin precedentes en la historia del régimen político autoritario”¹⁵.

Así también dentro de la redacción del texto que contenía el proyecto se contemplaban “elementos mínimos” que contenían las regulaciones en la materia de derecho de acceso a la información pública de las democracias consolidadas.

Es así que una de las políticas para legitimar el acciones del nuevo gobierno mexicano se puede encontrar en la inclusión del tema *transparencia*, en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, mismo que se concreto como política a seguir y fue aprobado por unanimidad en el año 2002 con la “Ley

¹⁴ El autor Juan Francisco Escobedo, refiere que al término de la convocatoria al Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, se instituyó la Secretaría Técnica, con los siguientes integrantes, **Roberto Rock**, director general adjunto editorial de *El Universal*; **Luis Javier Solana**, asesor editorial de *El Universal*; **Miguel Bernardo Treviño** del *Grupo Reforma*, **Jenaro Villamil** de la *Jornada*; **Luis Salomón**, coordinador editorial de el *Informador de Guadalajara* y representante de la *Asociación de Editores*; **Juan Francisco Escobedo**, coordinador de la maestría en comunicación de la *Universidad Iberoamericana*; **Ernesto Villanueva**, coordinador del *Centro Iberoamericano de Derecho a la Información*; **Issa Luna Pla**, investigadora del *Centro Iberoamericano de Derecho a la Información*; **Salvador Nava Gomar**, coordinador de la maestría en derecho constitucional y democracia de la *Universidad Anáhuac del Sur*, **Jorge Islas** de la *UNAM* y asesor jurídico de *Canal Trece*, y **Miguel Carbonell** del *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, serían los artífices de la creación de este proyecto. Para más información respecto a la integración de este grupo véase la Ponencia presentada por Juan Francisco Escobedo en Op. Cit. Pág. 70-78.

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 71.

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, haciendo valer el artículo 6º constitucional donde el derecho a la información en asuntos gubernamentales no es exclusivo de funcionarios de gobierno sino también de la ciudadanía.

Tiempo después se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)¹⁶, quién se encargaría de garantizar y hacer valer el derecho de acceso a la información para los ciudadanos. Esto nos introduce a un punto importante del Estado y ahora del gobierno: la Administración Pública. Partiendo de la explicación realizada a lo largo del presente trabajo tendríamos dentro del contexto a un Estado como ente jurídico y regulador de la sociedad que crea a partir de la forma de gobierno la manera de legitimar su poder, la Administración Pública tiene entonces el encargo de llevar a cabo las acciones del gobierno como veremos a continuación en el siguiente punto.

1.3 La Administración Pública como brazo ejecutor y responsable de las Políticas Públicas en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas.

El gobierno mexicano como se ha visto, es democrático, es decir, la legitimidad del Estado depende de sus ciudadanos, es decir “la legitimidad de un orden político se preserva e incrementa de manera decisiva en relación con su capacidad de gestionar las demandas sociales”¹⁷; el gobierno entonces es representado por la sociedad, la cual legitima al Estado con las leyes y la Constitución Política. Sin embargo, la acción de las determinaciones que hace el gobierno deben ser ejecutadas, en este caso, por parte de la administración pública, por ello es importante conceptualizar la administración pública y sus implicaciones en el ámbito de la transparencia como un medio para eficientar el acceso a la

¹⁶ Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

¹⁷ *Op.Cit.* Pág. 66.

información pública y rendición de cuentas y por tanto de legitimación de las acciones gubernamentales.

Primero, el concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública, debido a que uno actúa y toma las decisiones y el otro ejecuta las acciones, como explica Omar Guerrero “la acción del gobierno consiste en transmisión y su autoridad es de vigilancia y censura, es pasivo y no activo”¹⁸

La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos.¹⁹

De tal forma que la administración pública se encarga mediante las demandas de la sociedad de actuar de manera espontánea a las necesidades de la misma, creando a partir de la problemática de la falta de respuesta a sus demandas, la creación de un modelo llamado Políticas Públicas, que son a fin de cuentas acciones destinadas a las exigencias por parte de la sociedad.

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder para entenderse como el *gobierno en acción* y como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, corresponde a la administración pública ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

¹⁸ GUERRERO Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. México, Harla, 1985, Pág. 90.

¹⁹ Cfr. GUERRERO Orozco, Omar. **La administración pública en el Estado capitalista**. México, Fontamara, 1986, Pág. 73.

La creación de una ley debe ir unida con la acción de un brazo ejecutor que indique la manera en que se debe llevar a cabo, por ello, las acciones de la administración pública conllevan a la creación de instituciones, por lo tanto, la administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regidas por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado.

Definimos de esta forma que la administración pública es el brazo ejecutor de las particularidades del Estado, que además son legitimadas por la sociedad en el caso de un gobierno democrático. Además las acciones de la administración pública tienden a atender las demandas que requiere la sociedad. El caso particular de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) responde a una demanda del Estado por adquirir la legitimidad que se había perdido en los últimos años, así también responde a una iniciativa de un grupo de ciudadanos para exigir una política en este tenor, partiendo de una desconfianza y falta de responsabilidad de los poderes que conforman el gobierno de rendir cuentas a la sociedad.

La acción gubernamental con la creación de la LFTAIPG condujo las acciones por parte de la administración pública de llevar a cabo, antes que nada la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y de crear las acciones para fomentar la llamada “transparencia” en la cultura gubernamental. Todo ello debía tener como instrumento las Políticas Públicas, las cuales, forjadas desde la sociedad integrarían acciones gubernamentales efectivas.

Las Políticas Públicas entonces forman una acción importante en el Estado democrático, ya que la sociedad solicita y construye sus necesidades. Por lo tanto la definición de las Políticas Públicas debe construirse de la mano con la creación de la política que dio origen a la LFTAIPG.

Capítulo II. Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública en México, principales instrumentos de legitimación.

De acuerdo al estudio efectuado durante el primer capítulo se entiende la importancia de la definición y objetivos del Estado, Gobierno y Administración Pública, para evaluar dentro del enfoque de políticas públicas, la implementación de este curso de acción de una política de transparencia a partir de la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información para legitimar las acciones del gobierno.

El Estado, garante y creador de las instituciones gubernamentales ha efectuado en el caso mexicano políticas que han respondido a las necesidades políticas del momento efectivo. Así, cuando el Estado mexicano tuvo necesidad de legitimar su sistema político, desarrollo mecanismos institucionales que cumplen el rol de efectividad, aunque en la realidad siguen renovándose, como se observará a continuación.

2.1 Las políticas públicas en materia de Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública.

El gobierno como se ha señalado, legitima las acciones del Estado, creando su cuerpo y su estructura jurídica, sin embargo, las acciones del mismo, en un Estado democrático deben estar legitimadas por parte de la sociedad, la cual, se hace presente en las particularidades de las acciones del Estado, es decir, en la Administración Pública.

La manera en que la sociedad diseña las soluciones a sus necesidades es mediante la creación de las Políticas Públicas, las cuales nos llevan a la creación de la misma LFTAIPG. Es decir, la acción del gobierno como legitimador del propio Estado, en este caso Democrático, es la de diseñar una base jurídica que construya instituciones confiables y sobre todo legítimas ante la sociedad, ya que son las instituciones las bases activas del Estado.

Las Políticas Públicas nacen de la necesidad de los Estados Democráticos de tener un gobierno profesional, efectivo y sobre todo funcional. La manera de lograrlo es llevando las necesidades de la sociedad al plano gubernamental como acciones inmediatas. Por ello, debemos aproximarnos al concepto de Políticas Públicas para entender la creación de la LFTAIPG por parte del gobierno como una acción de legitimidad institucional.

Por lo tanto las Políticas Públicas son las acciones de la sociedad materializadas por el gobierno, encaminadas a solucionar las principales problemáticas surgidas del sistema político. En este sentido podemos enumerar los siguientes elementos para el *Diseño* de las Políticas Públicas:

1. Elección
2. Dirigida a la sociedad
3. Puede afectar o beneficiar
4. La elabora el gobierno
5. Resultados del sistema político
6. Implican necesidades
7. Durante la evaluación de los programas políticos¹

La elección de una Política Pública debe dirigirse a solucionar los problemas inmediatos de la sociedad ante el sistema político, el cual es el eje fundamental del Estado Democrático. Para ello, el conocimiento de la estructura social del Estado, así como su forma gubernamental es de vital importancia, por lo que la Ciencia y la Política deben dirigirse de manera homogénea al camino adecuado. El Estado mexicano antes de la creación de la LFTAIPG sufría de un grave distanciamiento de la sociedad ante sus instituciones, debido sobre todo, a la falta de credibilidad. Por lo tanto para legitimar al Estado se tenía que demostrar a la sociedad que el gobierno actúa de acuerdo a las necesidades de la sociedad y que sus decisiones puedan ser discutidas y criticadas abiertamente.

¹ Ruíz Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de las políticas públicas. Plaza y Valdés, Primera Edición. México, 1996.

Una Política Pública debe acotar además a la parte de la sociedad que debe dirigir su atención, ello se debe porque la sociedad no es homogénea, ni en su estructura social, económica y política. Por lo tanto, el delimitar la parte de la sociedad a la que será dirigida es relevante para su mejor desempeño. En el caso de la LFTAIPG, la Política Pública se dirige principalmente a la estructura institucional gubernamental la cual debe tener un sistema que permita a toda la sociedad conocer las acciones que el Estado haga mediante su gobierno. Por lo que ésta Política Pública se encuentra diseñada para el mejor funcionamiento entre las instituciones del Estado y la sociedad.

Las Políticas Públicas se diseñan para beneficiar a la sociedad, así que tener un sistema que regule las acciones del Estado es de vital importancia para el sistema democrático ya que es la sociedad la que legitima al mismo, en el caso de México con el voto ciudadano.

El gobierno debe implementar las Políticas Públicas ya que de él dependen los cambios que pueda tener la estructura jurídica del Estado, por lo que en el caso del Estado democrático, la sociedad debe proponer la base jurídica que legitime al propio sistema político. De esta manera el gobierno, debe implementar las decisiones en torno a las Políticas Públicas a seguir. Así la LFTAIPG fue aprobada por el gobierno, así como la reforma al artículo 6º constitucional, ya que es en el gobierno donde se representa la sociedad como parte legítima del Estado.

Las Políticas Públicas surgen del propio sistema político, ya que las propias necesidades del sistema por legitimar su accionar ante la sociedad, van desarrollando las fórmulas necesarias para el buen funcionamiento del Estado. Por lo que la pérdida de legitimidad, la falta de credibilidad, así como la discrecionalidad institucional debían erigir una Política Pública que permitiera a la sociedad una forma que generara confianza en sus instituciones.

Es evidente que la creación de una Política Pública implica una necesidad, por lo tanto, la sociedad debe ser participativa y tener una base democrática para

obtener una Política Pública efectiva. Ya que de esta manera el Estado puede abarcar toda la estructura de la sociedad.

De acuerdo a Carlos Ruíz Sánchez² después de diseñar una Política Pública se debe hacer una *Formulación*. Para ello el propio autor identifica cinco pasos:

1. *Identificación y definición de los problemas*
2. *Percepción de una problemática actual o futura (es decir: demandas políticas, sociales, necesidades identificables, juicios de valor sobre cierta realidad, compromisos políticos asumidos.)*
3. *Selección de soluciones*
4. *Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares*
5. *Preselección de medios inmediatos*

En estos pasos mencionados por Carlos Ruíz Sánchez podemos decir que hemos identificado la falta de legitimidad del Estado en su accionar como el principal problema. De tal manera podemos prever que una problemática futura del Estado sería su ilegitimidad, lo que provocaría el cambio drástico del sistema político y por lo tanto un serio problema de gobernabilidad.

La solución inmediata fue la creación de la LFTAIPG con la cual se obligaba al gobierno federal a transparentar su accionar. De manera mediata en 2007 se reforma el artículo sexto constitucional con lo que se eleva su carácter jurídico, haciéndolo a todo los niveles gubernamentales. Demostrando con ello, que la legitimidad del Estado es de suma importancia para el buen funcionamiento del sistema político.

La creación de la LFTAIPG, así como la reforma al artículo sexto constitucional, se *implementan* como la base jurídica de la Política Pública creada por un inicio por el llamado Grupo Oaxaca y formalizado por el gobierno. Estando como base la sociedad, se reclamó al Estado mayor información en su accionar y transparencia en sus decisiones. Como lo observamos anteriormente en la

² *Ibíd.*

primera reforma de 1977, hasta la creación de la propia ley, y lo que se puede llamar victoria de la Política Pública con la reforma al artículo sexto constitucional.

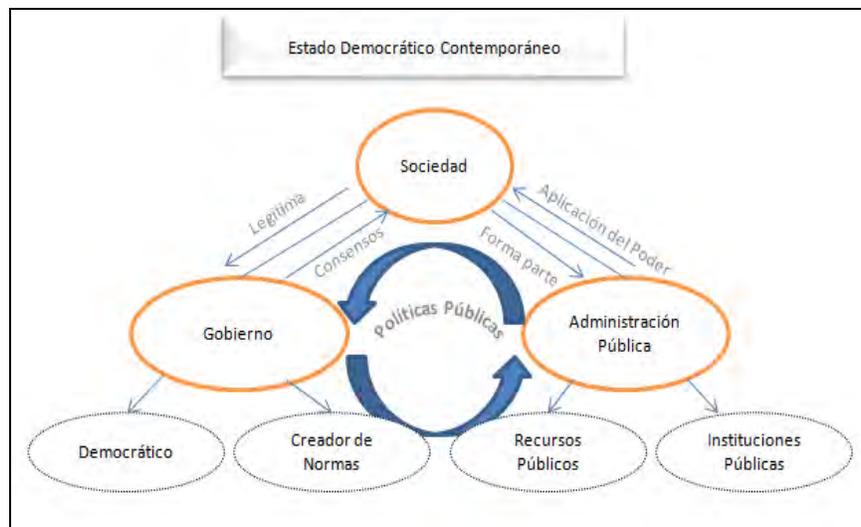
La LFTAIPG debe tomar en cuenta los aspectos teóricos de lo que la transparencia requiere en un Estado democrático, por lo que los términos anglosajones: *accountability*, *answerability*, *enforcement*, han sido ejes para tener una aproximación al objetivo de transparencia del Estado. La trilogía anglosajona conceptual se refiere en primer lugar al Derecho a la Rendición de Cuentas (*accountability*); segundo, al Derecho de exigir una respuesta a las acciones de gobierno (*answerability*); y en tercer lugar, que en caso de responsabilidad exista una acción legal (*enforcement*). Es decir, el planteamiento teórico en esencia acepta la existencia del *poder*, de hecho la rendición de cuentas se encarga de controlar, limitar y coaccionar al poder. La toma de decisiones por parte del gobierno debe cumplir entonces los objetivos de bienestar social. Por lo tanto la transparencia en los recursos gubernamentales en un Estado achicado deben ser prioritarios para el gobierno.

Los mecanismos a desarrollar por parte del Estado para asegurar la *accountability* figuran en el hecho de tener como orden constitucional el Derecho al Acceso a la Información. La creación de una Institución garantizaría que la sociedad tuviera entonces la llamada *answerability*, es decir, la manera institucional de exigir al gobierno respuestas sobre sus propias acciones.

La creación de Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) demuestra además que la parte accionar del gobierno es su Administración Pública, por lo que la creación de dicha institución refuerza su legislación. En el siguiente capítulo ahondaremos en el funcionamiento del IFAI, ya que el momento *evaluativo* de la Política Pública del presente trabajo se refleja en el funcionamiento actual de las instituciones surgidas de la ley.

Hemos definido entonces que la Política Pública cuenta con cuatro pasos fundamentales: *Diseño*, *Formulación*, *Implementación* y *Evaluación*. Hasta aquí al parecer se han definido las tres primeras, sin embargo en el siguiente capítulo

observaremos el funcionamiento de la estructura institucional, por consiguiente de la *Implementación*. Finalizaremos con el último paso, en donde como se observará, tendremos el inconveniente de la prematuridad.



Elaboración propia con base a la información señalada en el capítulo 1

2.2. La Reforma al artículo sexto constitucional, eje fundamental de la Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública en México.

Se ha considerado que la Reforma al artículo sexto constitucional ha sido eje fundamental de la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en nuestro país, basta mencionar que desde 1988 la administración pública en México ha sufrido significativos cambios, esto se debe en gran medida a la racionalidad económica sugerida por los principales organismos internacionales a los que México se ha hecho miembro.

La venta de empresas paraestatales, el *achicamiento del Estado*, esto es, la reducción de la burocracia, la profesionalización del servicio público etc. Todo este proceso modernizador de las instituciones gubernamentales en México responde en gran medida a factores económicos como la reducción del gasto PÚBLICO, así como a factores políticos como la deslegitimación del Estado mexicano. En este

sentido, la creación de un Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), debe responder por lo tanto a las necesidades de la actual Administración Pública, de otra manera sería un absoluto retroceso.

De esa manera la creación de un Instituto encargado de salvaguardar el derecho constitucional a la información responde a la necesidad de tener no solamente una Administración Pública moderna, sino también una que legitime las decisiones del Estado. Por lo que la creación del IFAI responde en gran medida a una necesidad de carácter gubernamental y no burocrática.

Definamos entonces al IFAI, su formación y su importancia dentro del paso de la *implementación* esta Política Pública.

Desde la creación de la LFTAIPG el 11 de junio de 2002 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.³

Con ello la base institucional quedaba definida en el IFAI, como responsable de llevar la base jurídica y operativa sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La creación de la LFTAIPG daba como parte importante al IFAI el poder difundir la información pública gubernamental, ello con base en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando así a la sociedad un derecho a la información. En 2007 dicho artículo se reformó para actuar en apego a las necesidades de la sociedad quedando de la siguiente manera:

³ Decreto de Creación del IFAI, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002

Artículo 6º...⁴

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Las complicaciones que se han tenido desde la publicación de la LFTAIPG, han sido las adecuaciones a las leyes en los diversos Estados de la República, así

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

como algunas inconsistencias al momento de otorgar información, donde en algunos casos se imponía al solicitante cierta cantidad de dinero a manera de recuperación por los materiales que se otorgaban.

Al momento de tener un grado constitucional, automáticamente se convierte en un derecho fundamental el acceder a la información, por lo que las dependencias se encuentran totalmente obligadas a responder sin ninguna objeción.

Con las adecuaciones constitucionales se amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en el territorio nacional. Dicha información y documentos podrán ser reservados de manera temporal mediante justificación argumentada (en nombre del interés público) por los órganos de gobierno, y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada. Todo lo anterior que obliga la Constitución deberá aplicarse en todos los gobiernos e instituciones tanto federales, estatales como municipales.

Uno de los principales inconvenientes que se tenían antes de la reforma constitucional, era que el personal que debería aplicar la LFTAIPG no se encontraba lo suficientemente capacitado, además de que se encontraba muchas veces subordinado a los funcionarios que negaban precisamente la información requisitada. Con la reforma constitucional, todas las dependencias encargadas de exigir la transparencia se encuentran entonces independientes y autónomas en su accionar.

Todos los actos de gobierno deben estar documentados, no obstante en muchas ocasiones cualquier gobierno puede negar la información por el simple hecho de declararla inexistente, por lo que la ley de Chihuahua puede marcar en este sentido el porvenir al indicar que: “las autoridades deberán estar obligadas a documentar todo acto que se emita en ejercicio de las facultades expresas que les otorguen los ordenamientos jurídicos aplicables...”

Otra de las vertientes de dicha reforma constitucional se expresa en el sentido de reforzar el derecho a la privacidad, ya que precisamente es sobre los propios ciudadanos lo que el Estado tiene de información. Las leyes estatales de

transparencia deben adecuarse a su propia estructura de gobierno, así también se debe favorecer el principio de máxima publicidad de la información.

Es importante aclarar que en este proceso donde se estudia la LFTAIPG, así como la consecuente reforma al artículo sexto constitucional se valorara lo que legalmente tiene la sociedad frente al Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas, no así las prácticas, ya que se continúa en el proceso de adecuarlas en todos los Estados de la República, por ello, en el presente capítulo nos limitaremos a estudiar la estructura legal de la nueva reforma constitucional.

Sergio López-Ayllón nos propone para el estudio de la estructura legal de la reforma constitucional al artículo sexto los siguientes temas⁵:

1. Obligaciones de la transparencia.
2. Requisitos de acceso a la información.
3. Procedimientos de acceso a la información.
4. Sujetos obligados.
5. Procedimientos de revisión.
6. Clasificación de la información.
7. Datos personales.
8. Máxima publicidad.
9. Organismos garantes.
10. Sanciones.
11. Medios electrónicos.

Para el primer punto **Obligaciones de Transparencia**, la publicación de información obligatoria es probablemente el rubro mejor resuelto y mejor desarrollado por las leyes estatales en el país. No obstante, la variedad que se presenta en toda la República merecería un esfuerzo de homogeneidad, pues hay leyes que prevén pocos rubros y, por el contrario, hay otras dueñas de más de 80 fracciones desmenuzadas por poderes y por niveles de gobierno. Así también no

⁵ Véase en LÓPEZ, Ayllón Sergio, La Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información: Una propuesta para el debate. en LÓPEZ, Ayllón Sergio Coord. **Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.** UNAM-IFAI, México 2006, Págs. 235-260

llevarlo simplemente al terreno estadístico dar mayor relevancia al contenido de la información que realmente muestren resultados y un claro avance de lo que realmente significa la rendición de cuentas.

Por otro lado, el nuevo artículo sexto constitucional obliga a la publicidad de la gestión de los recursos entregados a personas físicas y morales y a una sistemática revisión de la actualidad y veracidad del contenido de las páginas de transparencia; eso impactará obligatoriamente en nueve leyes estatales que no erigen ni mencionan estas condiciones.

En este sentido se ha notado que ninguna ley en esta materia obliga a la publicación regular de los índices de expedientes reservados, es decir, los expedientes que las dependencias clasifican de manera regular. Conocer qué información es la que ha sido resguardada temporalmente proporciona certeza jurídica y es un elemento de juicio para las personas.

Uno de los retos de la reforma constitucional en este rubro es el de exponer en las páginas institucionales de Internet sus indicadores de gestión, es decir, la manera en que se está trabajando y el avance en el cumplimiento de sus metas. En primer lugar, definir con exactitud qué son los indicadores de gestión; en segundo lugar, cuál es la mejor manera de publicarlos regularmente, y en tercer lugar, dejar constancia, al paso del tiempo y del año presupuestal, de los montos de gasto que ejerce cada gobierno y cada institución; en este sentido se tendrá que afrontar diversos cambios al interior de la organización para concretar este objetivo.

Por lo que se refiere a los **Requisitos a la Información** 23 leyes de la República que imponían ciertos requisitos, por la reforma constitucional, han dejado de ser necesarios. El campo desecha la obligación del solicitante para identificarse, firmar, plasmar la huella digital o acreditar interés jurídico. El derecho de acceso a la información mexicano crecerá precisamente por eso: porque no impondrá taxativas artificiales y porque busca definirse mediante criterios objetivos

(la naturaleza de la información), y nunca a merced de consideraciones subjetivas (quién solicita y para qué la solicita).

Quince leyes de nuestro país suelen confundir de manera indistinta y equívoca la palabra “persona”, intercambiándola por la de “ciudadanos” o la de “gobernados”. Al convertirse en garantía individual, el derecho de acceso a la información se vuelve claramente un derecho de cualquier persona. Por su parte, algunas leyes no precisan que la información pública es gratuita, y que sólo pueden cobrarse la reproducción y el envío. Conviene generalizar y hacer explícito este principio, lo mismo para la solicitud de información como para el acceso y la corrección de datos personales.

En el tema de los **Procedimientos de acceso a la información** se observa que existe un procedimiento generalmente aceptado (en las 32 leyes) para el acceso a la información pública gubernamental; sin embargo, es menos generalizado el procedimiento de acceso y rectificación de datos personales. Se considera una buena práctica, la de establecer explícitamente todas las modalidades de que disponen las personas para ser atendidas y para recibir respuestas en sus solicitudes (personalmente, vía postal, a través de representante legal, vía electrónica; sólo existen dos leyes que permiten explícitamente la vía postal).

Del mismo modo, sería pertinente establecer una convención generalizada en todo el país acerca de los plazos que se consideran adecuados para atender y responder solicitudes de información (las leyes de la república van de cinco a 30 días, e incluso en algunas se dispone que determinados procedimientos se realicen sólo en tres días).

La mejor práctica (detectada sólo en seis leyes), es la que evita la “pulverización” del procedimiento en varios “tramos” o “subtrámites”, que entorpecen la vía expedita de acceso a la información. El establecimiento de procedimientos únicos, sencillos, claros y directos a la instancia que posee la información parece ser la mejor alternativa.

Los **Sujetos Obligados**, en ellos, las leyes estatales han ido más lejos, abarcando al conjunto de autoridades que conforman los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y las demás instituciones públicas del Estado. En la gran mayoría de las leyes que instituyen un Órgano de Acceso a la Información Pública (OAIP) los tres poderes quedan sujetos a sus resoluciones.

En el caso de los partidos políticos once leyes los hacen sujetos obligados expresamente; siete leyes los hacen sujetos obligados a través del instituto electoral estatal, y son sujetos obligados por derivación o interpretación de la ley en otros nueve casos. Cinco leyes ni siquiera los refieren ni dan pie a interpretación. A pesar del ello, la discusión no reside ya en definir si los partidos políticos son o no sujetos obligados de la transparencia, lo que hace falta en una definición nacional sobre la forma en que deben practicarla y ejercerla.

Muchas de las leyes de transparencia en la República (23) convierten a las personas físicas y morales en sujetos obligados directos, con plenas obligaciones. Resulta entonces conveniente revisar la pertinencia y viabilidad de esta práctica, pues es dudoso que una persona física o una organización civil, por ejemplo, deban estar sometidas al mismo estándar y a las mismas bases de exigencia informativa que una Secretaría de Estado dotada de una infraestructura y responsabilidad mucho más vasta. El principio es correcto: si eres capaz de ejercer recursos públicos debes ser capaz de informarlo, pero distinguiendo con realismo la capacidad institucional de los sujetos obligados.

Por otro lado en el **Procedimiento de Revisión**, existe un procedimiento generalmente aceptado (en 31 leyes) para controvertir las negativas al acceso a la información: a través de recursos de revisión u otros instrumentos legales que derivan en una autoridad distinta al sujeto obligado. No obstante, prolifera la práctica de colocar procedimientos intermedios entre la negativa de acceso y la autoridad garante. Se considera buena práctica eliminar esos “instrumentos intermedios” y directamente convertir la negativa en recurso de revisión ante una única y última instancia.

El estudio detecta una falla estructural en la tercera parte de las leyes estatales, pues diseñan de manera expedita el procedimiento de solicitar información, pero fallan en el segundo paso, al complicar innecesariamente el recurso de revisión. Por eso, parece especialmente importante interpretar la obligación constitucional de establecer “procedimientos expeditos” como procedimientos claros, sencillos y no morosos, a lo largo de toda la legislación.

La experiencia institucional demuestra que el hecho de que el sujeto obligado reciba pocos recursos de revisión no necesariamente constituye una buena práctica del derecho de acceso a la información. Pocos recursos de revisión pueden significar, más bien, desconfianza en la autoridad revisora o una extraordinaria complejidad en el procedimiento que disuade al solicitante. La facilidad debe ser, una constante a lo largo de toda la ley y en cada uno de los trámites y procedimientos.

En la **clasificación de la información** resulta evidente la existencia de una confusión recurrente (en 20 leyes), en torno a las definiciones de información confidencial e información reservada. Los legisladores del país tendrán que articular una discusión muy importante, pues la experiencia muestra que hay en nuestras administraciones públicas un tipo de documentos que no encajan en ninguno de los supuestos.

Hay deformaciones totalmente ajenas a las bases constitucionales y, en general, al derecho de acceso a la información; por ejemplo, en 27 leyes se incluye la siguiente redacción: “responsabilidad por el uso de la información”; eso constituye una deformación, pues como hemos argumentado más arriba, para el derecho resultan absolutamente indiferentes las intenciones del solicitante, así como el uso o destino que le dé a la información: lo único realmente relevante es la naturaleza de la información que se proporciona al público.

Del mismo modo, es muy poco frecuente encontrar la obligación legal que tienen los gobiernos y las instituciones de realizar un documento que justifique y fundamente la decisión de clasificar. Por tanto, las leyes deberían normar con

precisión el procedimiento requerido para argumentar la clasificación de una información o documento.

Otra práctica heterogénea y confusa se encuentra a la hora de definir desde la ley quién es el responsable institucional de la clasificación. Se considera una buena práctica que esa atribución definitiva recaiga en un cuerpo colegiado, en un Comité, explícita y públicamente responsable de la clasificación en cada uno de los organismos gubernamentales. Parece conveniente no repetir el error de la ley federal, que incluye al órgano interno de control (OIC) en el comité que clasifica. El OIC debería quedar fuera de esa responsabilidad y, más bien, vigilar y evaluar el desempeño de ese cuerpo colegiado.

Se considera una buena práctica establecer que en caso de violaciones graves a derechos humanos no procede la clasificación de documentos (14 leyes no lo contemplan). Es también muy poco frecuente la práctica de obligar a entregar “versiones públicas” de documentos clasificados, no así encontrar leyes (14 casos) que reservan la información política sólo a los mexicanos o a los habitantes de la entidad.

Los **Datos Personales** se ha observado en el país una buena práctica generalizada, cuya intención es la de salvaguardar el derecho a la privacidad de las personas. Sólo en cuatro legislaciones no se contempla, pero ese hecho resulta en que otra ley vigente regula y protege los datos personales. A pesar de ello, existe una organización muy desigual de la protección de los datos personales. Por ejemplo, sólo 16 leyes contemplan un procedimiento completo de acceso y corrección a los datos personales. Nueve más no prevén ningún procedimiento.

En 26 leyes de la federación se asegura, mediante un clausulado desarrollado, la protección de los datos en posesión de los gobiernos. El debate parece centrarse en dos dimensiones: a) ¿es correcto pensar en la emisión de 32 leyes de datos personales tal y como ocurre con las de transparencia, o el tema merece más bien una ley general de datos personales aplicable a toda la federación?, o

bien b) alternativamente: ¿no conviene mejor desarrollar el tema en el conjunto de leyes de transparencia, sin esperar esa nueva legislación? Se trata de uno de los temas de mayor relevancia que definirán la naturaleza de la “segunda generación” de leyes de transparencia en el país. La obligación de la Constitución es proteger la vida privada, pero siempre brindando acceso y corrección a la información personal.

La **Máxima Publicidad** es una práctica generalizada (en 25 leyes) la inclusión de este deber para la autoridad revisora: interpretar sistemática y consistentemente la legislación para procurar la apertura de la información y no para reservarla. No obstante, otra falla estructural en casi todas las leyes es su frecuente contradicción entre el principio de máxima publicidad, concedido en algún artículo, y la múltiple y amplia enumeración de causales que permiten la reserva legal de la información.

Los **Organismos Garantes**, después de la experiencia nacional y a ojos de la reforma constitucional, es que la instancia revisora, la que puede corregir las negativas de acceso, sea completamente distinta, independiente, de la instancia que negó la información en un primer momento.

En este sentido, puede decirse que México ha generado ya una institucionalidad para el desarrollo del derecho de acceso a la información. Se ha impuesto la tarea de generar órganos especializados en esta materia, responsables de promover y garantizar su ejercicio. El modelo típico es el de una autoridad garante que posee facultades sobre los tres poderes, los municipios y las demás instituciones del Estado. En este sentido, se trata de un modelo más incisivo y abarcador que el federal. Sólo en seis Estados los Órganos de Acceso a la Información Pública (OAIP) no son autoridad revisora frente al poder judicial. En el caso de 19 OAIPs, se cuenta con la facultad de decisión definitiva e inatacable, y en otros 19 casos, sus integrantes (comisionados, consejeros o vocales) son elegidos o ratificados por la mayoría calificada del Congreso local, lo que se considera una práctica deseable por el grado de apoyo y de consenso que adquieren dichos órganos.

En 21 casos se repite el modelo federal: el presidente del órgano es electo de entre sus propios miembros. Se considera una práctica que el ejecutivo y/o el Congreso designen desde el principio al presidente del OAIP. La supuesta ventaja de elegir internamente a la cabeza visible de las instituciones deviene en una tentación disruptiva que envicia las relaciones internas.

En otro punto esencial parece claro que la diversidad estructural y funcional de los OAIPs debe ser revisada y que, para alcanzar los propósitos constitucionales, debe dotárseles de las siguientes facultades:

- a) La facultad de tener acceso y verificar directamente la información que fue clasificada por los sujetos obligados.
- b) Que sean defensores del derecho del solicitante, no de los sujetos obligados.
- c) Que todos los OAIPs estén obligados a suplir las deficiencias de la queja a favor del recurrente.
- d) Que tengan atribuciones para vigilar la veracidad de la información que se proporciona al público y el cumplimiento de las resoluciones que emita.

Las **Sanciones**, son una práctica generalizada en el país, tipificar los actos que se consideran violatorios a las leyes de transparencia es una práctica correcta pero convendría homologar las causales, pues en la actualidad encontramos leyes que no las especifican (las remiten a otra ley), otras con 10, 17 y otras que observan hasta 28 causas de infracción.

Las 12 entidades se agregan las sanciones en el cuerpo de la propia ley y en otras 20 se remite a las respectivas leyes de responsabilidad de los servidores públicos. Convendría optar y adoptar una sola práctica en toda la República.

En ocho casos, las autoridades de acceso a la información poseen facultades de sanción directa, lo que resulta discutible desde el punto de vista del sujeto obligado, pues el OAIP se convierte en juez y parte, y los funcionarios pierden el derecho de una instancia independiente que juzgue su responsabilidad.

Finalmente en los **Medios Electrónicos** se trata de un panorama preocupante a ojos del artículo tercero transitorio constitucional, pues 29 leyes no permiten un ejercicio cabal de los procedimientos fundamentales del derecho de acceso a la información:

- a) Solicitudes de información (sólo 14 Estados).
- b) Acceso y corrección de datos personales (sólo tres Estados).
- c) Recursos de revisión (sólo siete Estados).

En otras palabras: las leyes realmente existentes no permiten la generalización de los instrumentos remotos, informáticos, en todos sus tramos y en todos sus procedimientos. Esto hace que en algún momento procesal el mecanismo “se traben” y la información gubernamental no fluya hacia la sociedad.

En cuatro Estados existe una contradicción de términos en sus leyes: permiten sistemas electrónicos al mismo tiempo que exigen identificación, firma, huella o algún otro documento. El Congreso de la Unión y los congresos locales comprendieron la importancia decisiva de la instrumentación de sistemas electrónicos, puesto que la experiencia muestra que gracias a ellos el ejercicio efectivo del acceso a la información se facilita drásticamente y sus costos de transacción se abaratan radicalmente.

La publicidad de las preguntas y de las respuestas convierte en un bien público el flujo de la información gubernamental. Se considera buena práctica propiciar sistemas electrónicos que permitan el conocimiento público de las solicitudes de información, de las respuestas institucionales, y de las resoluciones y criterios de las autoridades garantes. Los sistemas transparentes para la transparencia son la mejor garantía de que el derecho a la información camine sostenida y seriamente.

Es evidente que las implicaciones que lleva el momento tanto de *implementación* como de *evaluación* de la Política Pública sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, no obstante la reforma al artículo sexto constitucional, el trabajo que se requiere para adecuar el orden constitucional en los diferentes órdenes de gobierno requieren un estudio continuo acerca de lo que

se ha hecho adecuadamente y redefinir aquello que no ha mostrado un apoyo al sistema de rendición de cuentas y acceso a la información pública gubernamental.

Es importante por lo tanto mencionar brevemente los aspectos que deberán modificarse tanto a nivel federal, estatal y municipal para el buen desempeño del modificado artículo sexto constitucional.

2.3. El proceso de homogenización de la reforma al artículo sexto constitucional en los diferentes órdenes gubernamentales.

Se han determinado los temas a los que se refiere la Reforma al artículo sexto constitucional, sin embargo, debemos recordar que la LFTAIPG fue creada unos años antes de la reforma, por lo que es de esperar que todos los estados de la república tuvieran sus propias leyes y mecanismos para implementar esta política.

Al hacer el siguiente recuento estado por estado debemos recordar que solo se hará una breve reseña del nivel de homogenización que tienen las leyes en los diversos estados y las reformas que algunos estados deben hacer para lograr la estandarización de la ley y por supuesto de la reforma constitucional.

Para el tema de Obligaciones de Transparencia, donde se determina la manera en que los sujetos obligados deben hacer pública la información relativa a los recursos públicos los estados de: Baja California, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, establecen que los recursos entregados a los entes del gobierno deberán ser transparentados; sin embargo, no hacen mención de los recursos entregados a personas físicas y morales, para los casos de Coahuila y Puebla deben incluir que la información será actualizada en forma permanente; en el caso de Guanajuato solamente indica que “cada sujeto obligado determinará cuál de la información anterior hará pública de oficio”, por lo que deberá reformar dicho artículo. Es de suma importancia ahondar en este aspecto

tomando en consideración que la información que se hace pública por obligación incluye la parte de rendición de cuentas anteriormente expuesta.

En lo que concierne a los Requisitos de acceso a la información, no se debe condicionar al solicitante sobre algún requisito que sea indispensable para solicitar la información, es decir: datos personales, acreditación de un interés o justificación de la utilización de la información. En este sentido todos los Estados de la República deben reformar sus respectivas leyes ya que en todos ellos los requisitos puestos para la solicitud de información violan el derecho enmarcado constitucionalmente en el artículo sexto constitucional ya mencionado. En muchos casos no se establece la gratuidad para el acceso y corrección de datos personales, otros establecen requisitos para el acceso de datos personales, algunos deben cambiar la gratuidad de la “información” y no del “trámite”, otros solicitan la materia de la información etc.

En cuanto a los Procedimientos de acceso a la información se tiene que contar en toda dependencia gubernamental con un sistema electrónico que facilite la solicitud de información por parte de la sociedad, esto quiere decir que se debe de aprovechar la tecnología del Internet para hacer más sencillo y menos costoso las solicitudes de información.

En todos los Estados de la República se establecen entre 10 y 20 días para otorgar la información; existen casos como el de Baja California donde el escrito deberá estar firmado; existen otros Estados donde solicitan copia simple del recibo de pago cuando se presenta la solicitud; en el caso de Baja California Sur se establece que el solicitante será responsable del uso de la información en la que si provoca algún delito o se perturba la seguridad o la paz pública; otros Estados plantean la modalidad de respuesta denominada “rechazada”, sin causales precisas, con un plazo de entre 3 y 5 días; en términos generales los Estados de: Aguascalientes, Jalisco y Estado de México no presentan pasos intermedios que puedan obstaculizar el acceso a la información.

En lo que concierne a los Sujetos Obligados, donde se comprende a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal, ayuntamientos, órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. Incluye también a “organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos”. En este sentido solamente 26 Estados de la República presentan informes de partidos como obligación de transparencia de autoridad electoral estatal, y solamente 17 Estados informan sobre montos y personas a quienes se entregan recursos públicos como obligación de transparencia de sujetos obligados. Para las Entidades como sujetos obligados, en todas las leyes estatales se establece que los tres poderes, los órganos autónomos y los ayuntamientos son sujetos obligados, además en la mayoría de las legislaciones, excepto las del Estado de México y Puebla, el órgano garante del acceso a la información es autoridad para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como para los órganos autónomos y los ayuntamientos.

Para las personas físicas y morales que reciben recursos públicos, al revisar las legislaciones estatales en cuanto a la definición de los sujetos obligados se pudo detectar que en 23 entidades federativas las personas físicas y morales que reciben recursos públicos se consideran como sujetos obligados directos, por otra parte, al revisar las obligaciones de transparencia de los entes públicos se constató que en 17 entidades federativas sus leyes incluyen que los sujetos obligados informen sobre las personas y montos a quienes entreguen recursos públicos, lo que convierte a las personas físicas y morales en sujetos obligados indirectos. Esto implica que hay 13 legislaciones que consideran a las personas físicas y morales al mismo tiempo como sujetos obligados directos e indirectos; así se encuentra en las leyes de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

Otro caso es cuando las legislaciones estatales no expresan la obligación de informar sobre los recursos públicos entregados a personas físicas y morales,

como se pudo ver en las legislaciones de: Baja California, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, finalmente, en las legislaciones de Guerrero, Hidalgo, Nuevo León y Puebla, además de no incluir la obligación de transparencia mencionada tampoco incluyen a las personas físicas y morales como sujetos obligados directos.

En cuanto a los procedimientos de revisión, se indica que se debe obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, es decir, ante una eventual negativa de acceso o la entrega de información incompleta, las leyes deben desarrollar un mecanismo de revisión, también expedito, ante un órgano u organismo especializado. En este sentido el solicitante en promedio tiene entre 10 y 15 días para solicitar una inconformidad o recurso de revisión, con excepción del caso de Baja California donde no lo establece. Todos los Estados cuentan con una instancia a la que pueden llegar, sin embargo, los requisitos, así como diversos órganos no dejan el trámite de manera clara y directa.

La clasificación de la información se tiene que guiar con el carácter de “máxima publicidad”, sin embargo la información puede reservarse solo de manera temporal por razones de interés público. En ese sentido, prácticamente todos los Estados, con excepción de Baja California, deben reformar sus leyes, ya que en algunos estados se puede generar una ventaja indebida en perjuicio de un tercero, en otros casos se debe incluir la excepción por violaciones graves a los derechos humanos, en otros casos no está claro quién clasifica la información.

Los datos personales no pueden estar sujetos al principio de publicidad, pues pondría en grave riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y la vida privada. La mayoría de las legislaciones invocan, de manera directa o indirecta, el derecho a la privacidad. Solo en cuatro casos no hay referencias a este derecho (Chiapas, Guerrero, Quintana Roo y Yucatán); sin embargo, son entidades que sí establecen cláusulas de protección de datos personales. En cuatro entidades se invoca el derecho a la privacidad pero se remite a una ley diferente a la de transparencia para la protección de los datos personales. Es el

caso de: Baja California Sur, Coahuila, Colima y Querétaro. Para la protección de datos personales en 26 legislaciones se establecen mecanismos que aseguran la protección de los datos personales. Solo en seis entidades tales mecanismos se encuentran poco desarrollados en el cuerpo de la ley (aquí se incluyen a las cuatro entidades que remiten a otra legislación para proteger los datos personales). Dichas entidades son: Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí. En cuanto a los mecanismos de acceso a la información y corrección de datos personales en 23 entidades federativas las leyes establecen el derecho de los particulares para rectificar los datos personales que obran en poder de las instituciones públicas, aunque en 7 de ellas no se establecen los plazos precisos de la respuesta a este tipo de solicitudes. En las 9 entidades restantes ese derecho no se establece expresamente en sus legislaciones de transparencia. Se trata de: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí. Cuando el acceso a datos personales requiere acreditación del titular o representante 23 leyes permiten el acceso a los titulares de los datos personales o a sus representantes a la información en posesión de los sujetos obligados. En 9 entidades no se menciona expresamente este acceso a partir de la identificación del titular de los datos o acreditación del representante. Dichos estados son: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

En cuanto a las excepciones al derecho a la privacidad, en 20 legislaciones se permite (con justificación) la divulgación de los datos personales sin consentimiento del titular de los mismos, tal es el caso de: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Las razones expresadas por orden de importancia son: a) por orden judicial; b) para proporcionar asistencia médica; c) para fines estadísticos, científicos o de interés general; d) por transmisión de la información entre sujetos obligados; e) en los casos que establezcan otras leyes, y f) por tratamiento de información por terceros que hayan sido contratados para esa función. En ningún caso se establecen excepciones

especiales y tampoco existe la “prueba de interés público” como justificación para hacer pública la información de una persona. En 30 entidades federativas se clasifica a los datos personales como información confidencial. Solo Nuevo León y Oaxaca no clasifican esta información.

En cuanto a la máxima publicidad las legislaciones deben favorecer dicho principio en los casos de interpretación de la ley y de controversia. En este sentido solo seis Estados (Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, y Zacatecas) requieren reformar. Es importante hacer explícito que toda la información en posesión de cualquier sujeto obligado es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. También en la interpretación de la ley y en la resolución de controversias se deben favorecer los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Los Organismos Garantes serán los órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que el derecho requiere ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte, que sea capaz de resolver las controversias en plazos perentorios y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno. En este punto solo ocho estados requieren reformar (Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Puebla, Sonora y Tamaulipas). En cuatro estados su órgano garante no cuenta con facultades para resolver recursos (Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Sonora). Dos estados cuentan con órganos garantes que tienen facultades únicamente en el poder ejecutivo (Estado de México y Puebla). En un estado las facultades de su órgano garante para resolver recursos deben complementarse y especificarse (Chiapas). En tres estados sus órganos garantes son honoríficos (Baja California, Baja California Sur y Jalisco). Tres estados cuentan con órganos garantes que no son autónomos (Baja California, Baja California Sur y Sonora). Es importante hacer explícito que el órgano garante estatal debe ser la última instancia para resolver las resoluciones que emitan

todos los sujetos obligados, en especial de los municipios. Las resoluciones de los órganos garantes deben ser definitivas para los sujetos obligados.

En las sanciones se deben establecer para los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones constitucionales y con las leyes de transparencia. En este punto sólo en una entidad no se incluyen las causas de responsabilidad administrativa: Michoacán. Sólo en 12 entidades se incluye la lista de posibles sanciones a los servidores públicos por infracciones a la ley y en 20 estados no las mencionan directamente en su legislación de transparencia. La mayoría de las legislaciones estatales remiten principalmente a las leyes de responsabilidad de los servidores de la entidad y/o los municipios. En seis entidades las sanciones las establece la propia ley de transparencia estatal: Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Tabasco. En 26 entidades se plantea que independientemente de las sanciones por responsabilidades administrativas se pueden aplicar sanciones del orden civil o penal. En seis entidades no se incluye esta posibilidad.

Por último en lo concerniente a los medios electrónicos, se debe obligar a la construcción de sistemas electrónicos, para ejercer el derecho de acceso a la información, en la federación, los estados y los municipios con una población mayor a setenta mil habitantes. En este punto 30 estados requieren reformar. Es importante hacer explícito que ningún sujeto obligado podrá solicitar domicilio ubicado en el lugar de residencia de la Unidad de Enlace o del órgano garante, la identificación, la acreditación de interés jurídico, la firma o la huella del solicitante. Es preciso aclarar que el derecho de acceso y corrección de los datos personales es la única situación en donde se deberá identificar el titular de los mismos. Es necesario incorporar procedimientos expeditos, es decir, sistemas electrónicos.

Capítulo III. Impactos Políticos y Sociales con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Como hemos venido analizado, el derecho a la información es un derecho constitucional que tiene como finalidad, exigir cuentas al Estado sobre sus acciones, ya que finalmente la democracia no termina con el libre ejercicio de elegir a quienes van a tomar el poder institucional, sino también de exigir cuentas a los mismos sobre su accionar.

Ahora toca mostrar los beneficios que la política de transparencia ha tenido a lo largo de su implementación a manera de evaluar su impacto en la sociedad.

3.1. El Instituto Federal de Acceso a la Información como instrumento ejecutor de la Política Pública sobre Transparencia y Rendición de Cuentas.

En términos institucionales, el derecho a saber promueve la transparencia por medio de dos estrategias distintas. La primera tiene que ver con la divulgación obligatoria de ciertos tipos de información gubernamental, la cual incluye un conjunto de estándares mínimos con los que tienen que cumplir entidades (públicas o privadas en el caso de que adquieran una relación directa con el gobierno ofreciendo bienes y servicios.) en forma proactiva, explicándole al público en qué consiste su quehacer y cómo lo hacen. Esta modalidad puede abarcar información que va desde los presupuestos gubernamentales hasta los registros de las emisiones tóxicas por parte de la industria.

Actualmente, este tipo de divulgación tiene lugar a través de internet, y en México el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) monitorea regularmente cómo cumplen las dependencias federales con las obligaciones establecidas en la ley.

La segunda estrategia, en cambio, plantea que la misma ciudadanía tome la iniciativa, cursando solicitudes de información específicas. Esto quiere decir, que la ciudadanía debe encontrar la cultura suficiente de manifestar su inquietud por obtener información acerca de sus instituciones. No es suficiente tener un instrumento que facilite la información acerca del Estado, si la ciudadanía se encuentra poco interesada, o peor aún, si la misma se encuentra en absoluto desconocimiento ante su derecho a saber.

En la práctica, al analizar los avances y las limitaciones que ha tenido el ejercicio del derecho a la información, sucede, que tanto el sector público como los medios masivos de comunicación, así como el sector privado y la sociedad civil se encuentran divididos con respecto a si impulsar, o no, este derecho. En cada sector hay fuertes intereses cuya influencia podría debilitarse en caso de que hubiera una apertura total en el gobierno. Si la información es poder entonces aquellos que la controlan en un momento dado perderían poder si el acceso se democratiza. No obstante, ahora que la idea de la transparencia tiene una aceptación general, pocos funcionarios públicos se oponen abiertamente al derecho de acceso a la información pública.

Esto plantea un dilema, en vez de que la oposición al derecho esté desapareciendo se ha reubicado, en respuesta al consenso ideológico, sin precedentes, que se ha alcanzado. En otras palabras, actualmente, la verdadera oposición a la transparencia pocas veces es transparente. De tal modo que hay que fijarse en lo que los gobernantes hacen, más que en lo que dicen. Se encuentra entonces dentro de una nueva cultura de mostrar las acciones del gobierno, y del poder de la sociedad de cuestionar las mismas.

Para evaluar los avances como las limitaciones que ha habido en el ejercicio del derecho a la información, hay que hacer la siguiente pregunta: ¿Qué cuenta efectivamente como transparencia y para quién? Debido a la existencia de un conflicto de bajo perfil con respecto a cuánto se debe divulgar, resulta que hoy en día la transparencia sigue siendo un ámbito en disputa. Ello, a su vez, sugiere la importancia de ir examinando internamente el concepto de transparencia,

despojándolo de sus envolturas, a fin de especificar qué se está transparentando y ante quién.

Por ejemplo, consideremos la diferencia entre una transparencia que va de arriba hacia abajo (desde el Estado hacia la sociedad) y otra que va de abajo hacia arriba (desde la sociedad hacia el Estado). Consideremos también la distinción entre lo que sería una transparencia clara y una transparencia opaca. Lo que denominamos como transparencia clara revela cómo realmente funcionan las instituciones públicas en la práctica: qué decisiones se toman, como se decide, a dónde va el dinero, así como los resultados tangibles de sus acciones. En cambio, la transparencia opaca se refiere a la información que sólo está disponible nominalmente (que teóricamente es accesible, pero no lo es en la práctica), datos cuyo significado no es claro, o información que se disemina, pero que no es confiable.

Esta distinción entre lo claro y lo opaco se basa en la premisa de que la transparencia clara beneficiará a unos y perjudicará a otros, y que los perjudicados (aquellos cuyo poder se basaba en un control discrecional sobre la información) aparentarán que hacen todo lo posible por cumplir con los nuevos requerimientos legales y estándares cívicos que se han establecido en México. Por lo mismo, la transparencia clara, por sí sola, no garantiza la rendición de cuentas, para la cual se requiere que intervengan otros actores del sector público, aquellos cuya misión consiste en promover el cumplimiento del estado de derecho.

De las dos principales estrategias institucionales para aumentar la transparencia del gobierno que se mencionaron anteriormente, en México la primera estrategia que implica la divulgación obligatoria de información se ha traducido en un mandato a que toda dependencia debe crear un “Portal de Transparencia” en sus respectivos sitios de internet. La información que se contiene se diseñó para anticipar la demanda ciudadana para la información básica sobre las operaciones del gobierno. En el 2006, por iniciativa del IFAI, todos los portales de transparencia de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal se juntaron en un solo lugar de fácil acceso, con un formato

estandarizado, pero aún está en duda su funcionalidad en la accesibilidad a la información.

La segunda estrategia es el proceso por el cual la ciudadanía, por iniciativa propia, solicita información o documentos específicos al gobierno federal. El IFAI, utiliza el Sistema de Solicitudes de Información (o SISI), el cual permite a un solicitante llenar con cierta facilidad una forma electrónica a través de internet a fin de solicitar información a una dependencia federal. La solicitud va directamente a la dependencia, la cual responde al ciudadano por medio del mismo SISI.

Antes de la reforma al artículo sexto constitucional, los gobiernos estatales variaban en la aprobación de sus leyes de transparencia, como lo observamos en el punto anterior, asimismo, cada dependencia decidía la forma de responder a las solicitudes de información que la ciudadanía envía.

En principio, el proceso de solicitar información es sencillo, sobre todo para ciudadanos que ya están familiarizados con internet. Tanto el IFAI como las organizaciones civiles han elaborado manuales bastante accesibles que explican bien el procedimiento. Pero a menudo no basta con llenar una solicitud para realmente acceder a la información requerida. Ello, debido a que la formulación de la solicitud es un paso crucial y puede ser todo un reto. Para cursar una solicitud de información, exitosamente, hay que contar de antemano con una buena cantidad de información y tener una idea acerca de qué es lo que se está buscando.

Para que una solicitud de información tenga éxito, hay que saber a quién y a dónde dirigirse. Si una solicitud de información tiene que ver con más de una dependencia, posiblemente ambas digan que en verdad le corresponde responder a la otra. Muchas solicitudes ciudadanas que van dirigidas a una Secretaría de Estado en verdad le corresponden a una dependencia interior de la misma. Ocurre que a través del SISI se puede dirigir una solicitud a más de 200 dependencias diferentes dentro del Poder Ejecutivo. ¿Cómo se puede saber a cuál corresponde dirigirse? Por ejemplo, si se está interesado en información sobre impuestos,

resulta lógico dirigirse a la Secretaría de Hacienda. Pero ésta responderá que uno debe dirigirse al Sistema de Administración Tributaria (SAT), aunque ésta forma parte de la SHCP.

El segundo tipo de información que un ciudadano requiere para incrementar la probabilidad de que su solicitud sea exitosa, es estar familiarizado con la dependencia; con su organización interna. Por ejemplo, ¿Qué departamento al interior de la dependencia muy posiblemente tiene la información solicitada?; ¿Qué tipo de documento se busca (acta, certificado, disposición legal, etc.)?; ¿Cómo está clasificado?; ¿Qué nombre tiene? Y ciertamente ayuda emplear el mismo lenguaje que emplea la dependencia. En general, mientras más datos se proporcionen en la solicitud a la Unidad de Enlace, más posibilidades hay de localizar la información. En otras palabras, una solicitud que contenga preguntas muy amplias, tales como ¿Por qué se decidió construir una carretera en el lugar “x” y cómo afectará a la comunidad local? Tendrá pocas posibilidades de ser atendida y respondida exitosamente. Si se quiere obtener una respuesta adecuada, hay que saber de antemano qué dependencia construyó la carretera a fin de que se pueda también solicitar el estudio de impacto ambiental respectivo, que muy posiblemente indique cómo la obra afectará a la comunidad local.

Hasta antes de la reforma constitucional, por el hecho de que a primera instancia la LFTAIPG no obligaba a las dependencias a producir información para responder a una solicitud, la dependencia respondía a la información solicitada como “no existe”, lo que lastimaba el derecho a la información. Sin embargo, las dependencias y el gobierno deben generar la suficiente información. Al principio, las declaraciones de inexistencia representaban sólo alrededor de 3% de las respuestas dadas por las dependencias, pero en 2005 éstas subieron a ser 5% (o un total de 1,816 respuestas de esta naturaleza en este año).¹ Resulta ser muy difícil para los solicitantes contra argumentar una declaración de inexistencia, mientras que el funcionario público corra poco riesgo si contesta que buscó la información y no la encontró.

¹ IFAI, Informes de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004 Anexo 2.1. 2004-2005 Anexo 1.2.

La cantidad de solicitudes de información cursadas al Poder Ejecutivo ha estado aumentando en forma sostenida desde que la ley entró en vigor. Como lo muestra la tabla 1, desde el 2003, hasta finales del 2006 se habían recibido 172,169 solicitudes, en su gran mayoría a través del SISI (también se aceptan solicitudes hechas por otros medios).

Tabla 1

Solicitudes de información enviadas al Poder Ejecutivo Federal, 2003-2006

	Total	2003	2004	2005	2006
Número de solicitudes enviadas	172,169	24,097	37,732	50,127	60,213

Fuente: Elaboración propia con base en IFAI, Estadísticas del SISI, sección, "Estadísticas de solicitudes de información: Resumen", disponible en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>.

Entre 2004 y 2005, el número total de solicitudes aumentó en casi 33 por ciento y entre 2005 y 2006 dicho incremento fue poco más de 20 por ciento. Estas cifras incluyen tanto solicitudes de información pública como solicitudes de acceso o corrección de datos personales. Las solicitudes relativas a datos personales representan sólo cerca de 10 por ciento del total de solicitudes enviadas. No obstante, cabe señalar que no fueron clasificadas de esa manera por las dependencias, sino por los mismos solicitantes al momento de llenar la solicitud. Cuando se solicita información vía SISI, se pide que el solicitante clasifique la solicitud, ya sea en términos de: información pública o de acceso a corrección de datos personales. Y a veces las solicitudes relativas a datos personales se clasifican en forma equívoca como información pública.

Varias dependencias federales han concentrado de manera consistente el interés ciudadano para solicitarles información. La información proporcionada por el IFAI del 2003 al 2006, indica que las dependencias más solicitadas han sido: el

IMSS, SHCP, la SEP, la SEMARNAT y la SFP, las cuales encabezan la lista de las 20 dependencias más requeridas en este periodo, la cual se presenta en la tabla 2.

Tabla 2

Las 20 dependencias más solicitadas en el Poder Ejecutivo Federal, 2003-2006

Dependencia / entidad	Total acumulado (2003-2006)
Instituto Mexicano del Seguro Social	13,243
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8,385
Secretaría de Educación Pública	6,991
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,928
Secretaría de la Función Pública	5,238
Procuraduría General de la República	4,678
Secretaría de Gobernación	4,619
Secretaría de Salud	4,603
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	4,365
Servicio de Administración Tributaria	3,972
Secretaría de Relaciones Exteriores	3,439
Presidencia de la República	3,281
Secretaría de la Defensa Nacional	3,313

Comisión Federal de Electricidad	3,372
Comisión Nacional del Agua	3,203
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	3,101
Secretaría de Economía	2,824
Petróleos Mexicanos	2,832
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,760
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2,715
Total de las 20 dependencias más solicitadas	92,862
Porcentaje del total de solicitudes enviadas al Poder Ejecutivo Federal	53.94%

Fuente: Elaboración propia con base en IFAI, Estadísticas del SISI, sección, "Estadísticas de solicitudes de información: Resumen", disponible en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>.

El caso que sobresale es el del IMSS, como la dependencia que ha recibido más solicitudes de información que cualquier otra. Esta institución es depositaria de una gran cantidad de información personal, como expedientes médicos y laborales.²

En su inmensa mayoría, la demanda ciudadana de información gubernamental entra dentro de la categoría de "información pública". El IFAI les pide a las

² En 2005, de las 3,825 solicitudes que recibió el IMSS, 2,232 (ó 58%) eran solicitudes de acceso a corrección de datos personales (IFAI, Informe de labores 2005, Anexo 1.1.). Tomando en cuenta el asunto de las solicitudes mal clasificadas ya mencionado, la proporción de solicitudes relacionadas a los datos personales que se le envían al IMSS quizás sea aún mayor. Ninguna otra dependencia recibe una proporción tan alta de solicitudes de información relativas a datos personales. La que le sigue es el Instituto Politécnico Nacional, que recibió un total de 712 solicitudes en 2005, de las cuales 295 (casi 42 por ciento) eran para acceder a datos personales. De las 20 dependencias más requeridas, la segunda mayor receptora de solicitudes relacionadas con datos personales es la Procuraduría General de la República, la cual recibió un total de 1,524 solicitudes en 2005, de las cuales 266 (17.5 por ciento) eran o tenían que ver con datos personales).

Unidades de Enlace que clasifiquen, según categorías pre-establecidas, el tipo de información que se les está solicitando. Dicha clasificación incluye las siguientes categorías: estructura orgánica, remuneraciones, información generada por las dependencias, programas de subsidio, actividades de la institución, información sobre contratos, gastos, auditorias, datos personales y “otros”. La mayoría de las solicitudes de información pública se han clasificado dentro de las categorías de “información generada por las dependencias” y “actividades de la institución”, como muestra la tabla 3. En estas categorías se incluyen solicitudes de información relativas a trámites, concesiones, estadísticas, resultados de encuestas, programas de trabajo, resultados de actividades sustantivas, agendas de servidores públicos y “otros”.

Tabla 3

Las categorías de información más solicitadas

Categoría solicitada	2003	2004	2005
Información generada por las dependencias	25.7%	32.1%	33.4%
Actividades de la Institución	17.0%	18.8%	20.4%
Total	42.7%	50.9%	53.8%

Fuente: Elaboración propia con base en: IFAI, Informe de Labores 2005, pp. 13-14

Estos datos indican que la mayoría de la gente que cursa solicitudes de información desea saber cómo funciona el gobierno. Pero necesita investigar mucho más en este campo para establecer hasta dónde las preguntas de la ciudadanía están siendo debidamente respondidas en la práctica.

Es complicado saber acerca de las personas que solicitan la información, debido principalmente que la información disponible (como edad, género y ocupación) no es lo suficientemente confiable como para armar un perfil fidedigno. La razón de ello estriba en que, cuando llena la solicitud, el solicitante debe

clasificarse a sí mismo de acuerdo a ciertas categorías, que son: ámbito empresarial, ámbito académico, ámbito gubernamental, medios de comunicación y otros. No obstante, en la práctica, quienes solicitan información a menudo han encontrado que el hecho de auto-clasificarse puede afectar negativamente sus posibilidades de obtener una respuesta (en particular, los periodistas). Muchos reportan que el identificarse como periodista tiende a que la dependencia se resista a proporcionar información lo que, al parecer, hace que la cantidad de periodistas solicitantes registrados a través del SISI sea menor de lo que realmente es.

3.2. Difusión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal

Se ha analizado hasta este punto, la forma en la que la LFTAIPG ha tenido un proceso desde su diseño, su implementación y hasta la reciente reforma al artículo sexto constitucional. A este respecto se debe indicar que para poder aplicar el derecho que tiene la ciudadanía a solicitar información se debe difundir dicho derecho, de otra manera las reformas constitucionales tendrían solamente un sentido jurídico y no ciudadano.

Al observar la mayoría de las solicitudes el panorama resulta que el derecho al acceso a la información tiene repercusiones en particulares estratos sociales. La falta de acceso a la tecnología en ciertos grupos sociales hace que el derecho a la información tenga debilidades importantes.

La difusión televisiva a partir de la entrada en vigor de la LFTAIPG fue enmarcada por una fiebre de preguntar “lo que sea”, para ese momento no quedaba claro para la mayoría de la ciudadanía la información que podía requerir o preguntar. El tener un gobierno transparente en una ciudadanía incrédula con su gobierno pareciera complicado, y aún más cuando existen casos particulares que pueden hacer que la ciudadanía se interesara por un gobierno transparente.

En términos generales la LFTAIPG fue recibida de manera abierta por parte de la clase política del país, no es conveniente a final de cuentas que algún gobernante o representante político se expresara en contra de la nueva ley, debido a que la opacidad en los movimientos políticos repercute en votos en contra. Como se observó en los casos de las “toallas presidenciales”, donde además de observar algo que conviene saber en términos de los presupuestos que maneja cada dependencia no solamente en los ámbitos poblacionales, sino también en términos internamente administrativos.

Los casos particulares que además fueron documentados por la prensa pone a pensar en la manera que puede funcionar la LFTAIPG. En ese sentido, la población puede conocer los actos de corrupción del gobierno, lo que quizás ayude poco con la forma en que el Estado legitima sus actos frente a la sociedad, sin embargo la sociedad puede sentir la seguridad de poder pedir cuentas al Estado sobre sus actos.

Porqué entonces desde 1977 que fue hecha la reforma política y se integró un apartado en el artículo sexto constitucional donde la ciudadanía tenía derecho a la información generada por el gobierno, no se interesaba la sociedad ni la clase política en difundirla. La cuestión se responde en el siguiente cuadro que representa las tres etapas por las que ha pasado la administración pública y sus características particulares.

I. Administración Pública Estatal (1934-1982)

Se caracteriza por la consolidación del Estado mexicano, el poder del Partido Nacional Revolucionario que se convertiría después en el Partido Revolucionario Institucional, las decisiones se centrarían en torno al partido, es decir, el Estado tenía un poder importante debido a que integraba a toda la sociedad en él, no obstante de que existían grupos contrarios como los surgidos en Guerrero con Jaramillo, Lucio Cabañas, dichas corrientes no representaron un peligro importante para el Estado mexicano. La competencia electoral era básicamente nula, ya que el partido integraba a la mayor parte de la sociedad en su estructura,

lo que hacía que las elecciones fueran trámites “democráticos”. Los medios informativos que constitucionalmente son concesiones del Estado no difundían ningún tipo de información que hiciera dudar en las acciones que tomaba el gobierno, antes bien manipulaba la información en pos del sistema político vigente. Este marco se sostenía políticamente y económicamente con el modelo de “sustitución de importaciones” que obligaba a la sociedad a integrarse a las actividades económicas que también pertenecían al Estado. Este marco representaba cierta estabilidad política, ya que la sociedad no meditaba la intención de cuestionar y mucho menos dudar en las acciones del gobierno en las cuales ella misma estaba integrada. Las actividades privadas, así como el sector servicios no figuraban de manera importante en el sistema político vigente. Si bien es cierto, este breve panorama solo reviste la manera en que el Estado mexicano se consolidaba como un poder estatal, aunque existen varios elementos que debieran considerarse, se limitará a hacer este breve panorama para observar las razones por las que la sociedad no tenía un interés global por la información específica que generaba su gobierno.

II. Administración Pública Reducida (1982-1994)

Durante el *boom* del petróleo en el periodo de López Portillo, el país vivía con intensidad un futuro prometedor, sin embargo cuando el castillo de cartas se disolvió, la realidad indicaba que el país se encontraba en una importante crisis económica que obligó al gobierno a endeudarse con créditos extranjeros, obligándose de esta manera a sujetarse a las políticas que se imponían desde organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial), en las cuales el país debía reducir el aparato estatal y reducir además el gasto público, lo cual era un verdadero giro a las políticas a las que el país estaba acostumbrado. Prácticamente se vendieron la mayoría de las empresas paraestatales, dejándose en manos del sector privado, el Estado redujo su poder de maniobra. Por primera vez un partido opositor ganaba una gobernatura en el país, lo que era muestra de que el Estado perdía su fuerza. La sociedad se interesaba cada vez más en las elecciones populares, creándose además un

órgano autónomo que se encargaría de velar por las elecciones, es decir el Instituto Federal Electoral (IFE). Con ello, las elecciones que cada vez eran más cerradas, obligaban a los partidos a gastar más dinero para las elecciones populares. En este periodo se tenían más opciones informativas, sobre todo en la prensa escrita, lo que provocaba que la sociedad se interesara cada vez más por el accionar de su gobierno. La población se preguntaba por el fraude electoral de 1988, por el “error de diciembre” ocurrido en 1994 que desató una devaluación monetaria etc. Comenzaba una nueva etapa, en la que políticamente no se podía mantener la estabilidad adecuada, de tal forma en 1994 surgía un movimiento armado llamada Ejército Zapatista de Liberación Nacional que exigía el derrocamiento del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, es decir, la sociedad comenzaba a tomar parte de la política del Estado, se entendía que el mandante era la sociedad y el gobierno el mandatario, el Estado disminuido perdía su poder ideológico. El nuevo modelo *neoliberal* exigía al Estado dejar su participación en la economía, así como en las principales decisiones del país. Surgía entonces una sociedad cada vez más interesada por exigir cuentas a su gobierno.

Al igual que en el punto anterior, en éste se tratan someramente las cuestiones que revelan el punto en que el Estado pierde su fuerza concentrada en el corporativismo y la opacidad.

III. Administración Pública Profesional y Autoregulada (1994-2007)

En este punto el proceso de achicamiento del Estado llega a un punto cada vez mayor, en 1994 se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que exige estructuras administrativas más sólidas y que permitan una información fluida y transparente, a final de cuentas lo que cualquier inversionista extranjero desearía, sería un país estable y con finanzas sanas. Por lo tanto la economía se convierte en una parte importante del Estado mexicano. De tal forma en el año 2000 por primera vez en la historia el Partido Revolucionario Institucional pierde las elecciones presidenciales con el Partido Acción Nacional.

Cabe señalar que el gasto durante las elecciones superaron incluso las de Estados Unidos, lo que habla de la importancia de los partidos de llevar sus políticas o mercadotecnia a la ciudadanía.

La Administración Pública que antes de 1982 comprendía la actividad principal del país, en este periodo pierde una fuerza considerable, al punto de que el sector servicios se convierte por primera vez en el eje político, social y económico del país. De esta forma los mecanismos incluso para el ingreso a la administración pública se hacían más complejos. Una de las tareas que cumplió el nuevo gobierno panista de Vicente Fox fue la creación del Servicio Profesional de Carrera, que intenta ser el filtro para ingresar a la Administración Pública Federal. La selección de la nueva administración pública exige servidores públicos profesionales.

Las elecciones populares de todos los niveles se convierten en circos que además de sensacionalistas cuestan al erario grandes sumas de dinero, la carrera por el poder político se convierte en este punto en algo sumamente importante. La sociedad es ahora muy importante para la clase política, ya que es ella la que vota por sus servidores públicos.

Por lo tanto la información que genere el gobierno durante su gestión debe ser legítima frente a la sociedad si desea sostenerse en el poder gubernamental. Esto lo entendió el gobierno de Vicente Fox, ya que en el año 2002, se crea la LFTAIPG en donde la sociedad ahora tiene una manera de preguntar al gobierno el trabajo que ha desempeñado. En términos generales la clase política sabe que la legitimidad es necesaria e indispensable en cualquier carrera electoral, por lo mismo se desprenden en la carrera por los cargos políticos cuestiones como el honor, la difamación, etc. Cuestiones que abren hasta cierto punto materia para otro trabajo. No obstante nos sirve en este punto para indicar la importancia que tiene la legitimidad de la información en la sociedad, cualquier cosa que genere el gobierno para lograr una gestión legítima es importante para sostenerse en el poder.

El Estado sabe de antemano que su poder radica de su accionar y de sus informes de gestión, el partido político es importante no solamente porque accede al poder, sino porque para acceder al poder necesita ganarse primero a la sociedad, la cual, debe elegir mandantes. No obstante que la información es mayor, y que la crítica al gobierno se vuelve de carácter común, ésta puede ser también rápidamente manipulada. Además, mientras se tenga una sociedad con bajos niveles educativos la información que se maneje en las esferas políticas es ampliamente manipulable.

La difusión de la información es histórica, la sociedad de acuerdo a su necesidad política ha sabido como solicitar la información y como hemos visto, la información que requiere depende de su circunstancia política, económica y social.

La solicitud y difusión de la información indica la necesidad de legitimar el poder, la falta de información puede interpretarse como incertidumbre y a su vez como opacidad, por lo tanto, en el actual modelo social del país, la información es de suma importancia para la clase política que hoy en día no tiene el nombre de un solo partido, sino que actúa como una partidocracia que solo requiere difundir su accionar para legitimar y perpetuar su poder.

3.3. Impactos Políticos y Sociales.

Se ha analizado la importancia por la que fue creada la LFTAIPG así como su parte política por la que se ha desarrollado en un entorno de eficiencia administrativa que impera en una política de crecimiento económico y neoliberal. Sin embargo desde la aprobación de la ley en el 2002, existen varias experiencias con las que se han encontrado beneficios directos, pero también se han encontrado vicios que pueden y deben analizarse de manera fundamental si se quiere una ley que realmente beneficie a la sociedad.

En términos de transparencia en la fase judicial del proceso electoral de 2006, se notó que los cambios deben ir a la raíz cultural de dichos procesos, ya que los juristas actúan con una autoridad legal y moral, la cual es prácticamente incuestionable por dogma, lo que claramente requiere un cambio de visión en todo el poder judicial. El Tribunal Electoral copió el Reglamento de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual no solo hace evidente una falta de interés, sino también genera un problema de fondo.

La situación en los problemas de regulación del acceso a la información en los órganos judiciales conviven naturalmente con un principio de confidencialidad de los litigios, puesto que los pleitos de unos no son de la incumbencia de otros. Sin embargo en materia político-electoral los litigio electorales postcomiciales que se manejan tanto entre ciudadanos como entre partidos no deberían fundamentarse bajo este principio, ya que los conflictos entre partidos no son problemas particulares sino de la sociedad en general.

Los litigios electorales de las últimas elecciones presidenciales del año 2006 se manejaron como controversias patrimoniales entre particulares, más que como controversias de orden público, lo cual crea una opacidad importante en los resultados electorales que decidieron al presidente actual del país.

Se requiere además una profesionalización judicial del personal de apoyo del Tribunal, ya que de los 70 abogados funcionarios que colaboran en la Sala Superior del Tribunal Electoral, ninguno cuenta con habilidades estadísticas o informáticas especializadas, mucho menos los magistrados electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano jurisdiccional que debe asumir su papel como parte de un proceso cívico cuyo beneficiario es la ciudadanía y no sólo la que está organizada en los partidos; debe además aprender a generar información útil y clara. La sola difusión de las sentencias no explica el resultado ni las consecuencias de sus decisiones; los observadores deben tener garantizado su acceso a toda actividad relacionada con los comicios. Todo ello es importante, debido a que la transmisión del poder debe

ser explicable de forma oportuna y veraz, con el respaldo institucional de las autoridades que participan en la generación y revisión de datos.

Existe el caso de la opacidad vivida en las últimas elecciones presidenciales, ya que en una solicitud que realizó el 8 de agosto la revista “Proceso” para someter al Instituto Federal Electoral a un ejercicio de rendición de cuentas y realizar un recuento ciudadano. El IFE manifestó que las boletas electorales no son documentos sino “solo la expresión material de la preferencia electoral”. Con ello el IFE sostiene que la LFTAIPG sólo permite el acceso a la información “documentada”, ellos han concluido que no pueden dar acceso a estos papeles que, consideran, no son documentos. La LFTAIPG no es un ordenamiento que se circunscriba a la regulación de acceso a documentos. En su artículo primero dicha ley señala que “tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión del gobierno federal y los órganos autónomos”, como es el caso del IFE. Además, el propio instituto en su reglamento interno en materia de transparencia define como información “toda aquella contenida en los instrumentos que el instituto genere, reciba, adquiera, transforme o conserve por cualquier concepto”. Finalmente, el artículo 234 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala como documentos los votos válidos, los votos nulos y las boletas sobrantes inutilizadas.

El Estado debería legitimar sus procesos de elección popular si realmente quiere legitimarse, en las democracias modernas donde la información legítima el poder gubernamental, debe ser fundamental y documental con el ánimo de tener estructuras políticas e institucionales sólidas y firmes frente a la sociedad.

En cuanto a la pluralidad informativa en medios electrónicos encontramos que el 80% de las concesiones para televisión se encuentran en manos de dos grupos empresariales y 60% de las licencias para la operación de estaciones de radio está en manos de catorce familias, según datos oficiales entregados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Otro sector de los medios que opera es el de aquellos que pertenecen a las instituciones educativas privadas y públicas las cuales representan menos del 20% de los permisos. De los grupos ciudadanos

organizados en asociaciones sin fines de lucro solo doce cuentan con licencia, lo preocupante en estos grupos, es que comparados con otros países como Estados Unidos, Canadá y Argentina los operadores sin fines de lucro se cuentan en centenas.

En México, a través de los medios electrónicos, las sociedades con fines de lucro y las instituciones gubernamentales son las que cuentan mayoritariamente con posibilidad de expresar sus opiniones, dejando un resquicio prácticamente inaccesible para la pluralidad.

La información monopolizada de los medios de comunicación abre al mundo de la discrecionalidad una gran ventaja debido a lo limitada que se encuentra para la sociedad. Una LFTAIPG necesita que el país genere mayor diversidad de información en los medios de comunicación, ello si contamos que dichos medios son los que mayormente se encuentran en la sociedad mexicana, y por lo tanto, pueden ser razón de manipulación y malinformación.

La Transparencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), a pesar de que ofrece a través de su página web una cantidad de información importante, se limita en su mayoría a información de carácter descriptivo, lo que impide al usuario conocer a profundidad las actividades que actualmente se están llevando a cabo y sus resultados. Es decir, lo que presenta la Fepade en su página web informa mas no transparenta sus actividades. Resulta necesario revisar sus informes anuales para poder comprender parcialmente qué sucede después de denunciar un delito, cuál es el proceso completo que se tiene que llevar a cabo y en qué parte de éste participa la Fepade.

Sin embargo los informes no mencionan casos determinados en los que la intervención de la Fepade haya sido destacada. Además la información no permite al lector conocer cuáles delitos investigados derivan en consignaciones por estado. En otras palabras, los informes no dan la información necesaria para

conocer cuáles eran los delitos presentados que resultaron en sentencias condenatorias, ni en qué estado sucedieron, ni dan la posibilidad de solicitarlos.

Si tomamos en cuenta que la LFTAIPG no cuenta con personalidad jurídica para sancionar sus lineamientos, entonces la Fepade que si cuenta con ellos, debe de legitimar las acciones gubernamentales con sanciones oportunas y accesibles a la sociedad.

Lo que respecta a la transparencia en el Congreso de la Unión es importante, ya que en las sociedades democráticas modernas hay un derecho a saber, a “estar informado acerca de lo que el gobierno está haciendo y porqué” lo está haciendo.³ A este respecto como en los casos anteriores existen avances que se pueden observar en las páginas web referidas. Sin embargo se deben tomar en cuenta aspectos como: Las negociaciones políticas que llevan a cabo las bancadas o sus líderes entre si o con el gobierno; las disposiciones, acciones y medidas administrativas en el Parlamento, destacadamente los recursos asignados a los distintos grupos parlamentarios; la información de lo que se hace o se tiene, así como también la relativa a lo que no se hace, se detiene u obstaculiza; las minutas y versiones estenográficas de todas y cada una de las sesiones, reuniones, comités, juntas o cualquier otra manifestación del trabajo deliberativo; información relativa a las listas de las reuniones de trabajo de comisiones, subcomisiones, comisiones especiales o de investigación; y el trabajo de gabinete y de campo que el legislador lleva a cabo en su distrito o circunscripción.

No sería suficiente tener una sociedad informada respecto a la manera en que se eligen sus representantes, tanto como la manera en la que trabajan y se desempeñan, ya que de ello dependen las acciones que crean y modelan las políticas públicas, así también demuestran el carácter público del gobierno frente a la sociedad.

³ STIGLITZ, Joseph E., **On Liberty, the Right to know, and public Discourse: The Role of Transparency in Public Life**, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999, Pág. 2.

En cuanto a los partidos políticos, cabe señalar que existen claras deficiencias respecto a los recursos que se manejan internamente, así como las acciones que forman parte de los quehaceres partidistas. En el 2002, el Consejo General del IFE resolvió difundir públicamente junto con los dictámenes y las resoluciones de fiscalización de los partidos, las listas de aportaciones de los simpatizantes, porque si bien la ley prohíbe las donaciones anónimas no establece la obligación de que éstas sean publicitadas; sin embargo, como la norma no protege la identidad de los donantes, dichos datos merecían ser transparentados a fin de que los ciudadanos ampliaran su conocimiento sobre la vida de los partidos.

No cabe duda de que el desahogo de las quejas sobre financiamiento ilícito en la elección presidencial de 2000 (“Pemexgate” y “Amigos de Fox”) puso en evidencia las limitaciones existentes en la legislación para lograr un ejercicio adecuado de rendición de cuentas de los partidos, pero al mismo tiempo mostró los márgenes de maniobra de la autoridad para sortearlos en un contexto social de mayores exigencias de transparencia.

Aunque se han socializado las bondades de la transparencia, la demanda de sacar a la luz pública lo que poseen y gastan los partidos, así como la manera en que toman decisiones sobre sus distintas actividades y estrategias siguen interesando fundamentalmente a los expertos, a la prensa y a sus propios militantes. Si convenimos en que la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas para contener la arbitrariedad y ampliar la participación de un mayor número de grupos sociales, en este reclamo, mediante mecanismos institucionales más ágiles y eficaces, esto puede contribuir a mejorar la deficiente calificación que los ciudadanos siguen otorgando hoy a los partidos políticos.⁴

Se debe tomar en cuenta además como lo señala el artículo 41 constitucional, que los partidos políticos son entidades de carácter público, así como también, son los únicos medios para poder acceder al gobierno. De tal forma que la manera en que se transparente y se legitime las acciones partidistas es de vital importancia si se quiere tener legitimidad en los partidos políticos, de otra forma se

⁴ Consulta Mitofsky, Febrero de 2006.

puede continuar en el actual monopolio de poder con el que cuentan los tres partidos más importantes del país.

La Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial tiene también avances, sin embargo en otros puntos se debe poner mayor énfasis. En el caso de Nuevo León por ejemplo, se hizo una reforma en la que se permite el acceso a los expedientes, la cual fue debatida por la Procuraduría General de la República quién promovió una acción de inconstitucionalidad, la cual sostiene que dicha reforma puede afectar a la privacidad de las personas involucradas.

Todavía antes de la reforma al artículo sexto constitucional, existían poderes judiciales que optaban por cobrar a los usuarios para acceder a los datos de sus juicios, lo cual tendrán que modificar.

Por una parte, está el derecho de acceso a la información. Por la otra, se encuentran el derecho a la privacidad, los derechos que tutelan los intereses de grupos vulnerables e incluso los derechos económicos. Los procesos también difieren debido al carácter de las partes. Cuando un litigio involucra a un personaje público las reglas pueden ser distintas a las que aplican cuando el asunto incumbe a dos personas privadas.

En el caso de la policía, la LFTAIPG tiene un gran reto, debido a que su aplicación no dependen únicamente cuestiones técnicas, sino también dependen cuestiones culturales. La policía es una construcción histórica de un régimen autoritario que desde sus orígenes instrumentalizó a la seguridad pública en la forma de un poder y a las instituciones policiales en la forma de brazos armados de ese poder.

David Bruce y Rachel Neild proponen asegurar que las quejas contra la policía sean investigadas por un mecanismo de supervisión independiente y efectivo y también se pronuncian por múltiples esquemas de colaboración policía-sociedad que sólo son posibles sobre firmes y decididas políticas de transparencia desde la

primera, como sucede, por ejemplo, en el desarrollo de programas de policía comunitaria.⁵

A partir de la promulgación de la LFTAIPG, la seguridad quedó amparada por la reserva, ya que el artículo 13 de este instrumento determina que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública (dado el débil desarrollo conceptual en nuestro medio en la materia, se entiende que seguridad pública implica toda aproximación a policía).

En realidad la comprensión del significado de la transparencia policial y del acceso a la información que la misma implica pasa por un momento apenas embrionario entre sectores mínimos de la sociedad civil organizada y la academia. En este sentido, la capacitación hacia todos estos actores se revela esencial.

Dado que los poderes policiales son instrumentos esenciales para proteger los derechos fundamentales, pero también son factores que los ponen en riesgo. Estado y sociedad deben establecer el mayor número posible de mecanismos que aseguren la visibilidad interna y externa sobre el quehacer de la policía, de esa manera inhibir los riesgos. Es un asunto de sistemas de gestión que deben hacer de la transparencia un componente transversal. “la ausencia de confianza significa, tanto para los civiles, como para la policía, mucho menos seguridad y mucho menos efectividad en la prevención y el combate al crimen”.⁶

En el ejército mexicano la LFTAIPG puso en evidencia varias inconsistencias respecto al levantamiento armado zapatista. Cuando se solicitó información sobre los nombres de los presuntos zapatistas detenidos en los primeros quince días de enero de 1994 en Chiapas, así como el lugar donde fueron detenidos, y si posteriormente fueron liberados o entregados a otra autoridad. La respuesta fue que el ejército no realiza operaciones relacionadas con la detención de personas.

⁵ BRUCE, David and NEILD, Rachel. **The police that we want. A handbook for oversight of police in South Africa.** Center for the study of Violence and Reconciliation, Johannesburg, South Africa, 2005.

⁶ DASH, Scott, **Police Services, Not police Forces. Democratization of Law Enforcement in the United States and Around the world.** Copia manuscrita.

El hecho de que el ejército mexicano reconozca que no tiene facultades para realizar detenciones, pero que aún así las realice, evidencia una contradicción entre la ley y sus actividades reales. Sin embargo, no existe ningún mecanismo que revise esta contradicción, que ha quedado revelada gracias al acceso a la información pública gubernamental.

En este sentido el acceso a la información pública gubernamental a través del IFAI evidencia la ambigüedad legal de las actividades militares y de su presencia en Chiapas, coartada perfecta para la impunidad y la corrupción. Los ejemplos descritos señalan que no es suficiente una ley de transparencia y un órgano autónomo como el IFAI, sino que es necesario también garantizar la certeza jurídica, sin la cual, lo único que se transparenta es el cinismo gubernamental.

La transparencia en el Ministerio Público, se abren los expedientes judiciales para los casos que se resuelven a escala federal. Sin embargo, 95% de los delitos son responsabilidad de las autoridades de los estados y los tribunales federales no los atienden de primera mano. Por lo tanto, para tener acceso a los textos que el Ministerio Público ha incluido en el expediente que un ciudadano requiera consultar, éste depende de la legislación de transparencia de su propio estado.

En el sistema actual el Ministerio Público ejerce un monopolio de la acción penal. Es decir, la víctima depende de la capacidad del Ministerio Público para juntar pruebas y presentarlas ante un juez, para dar inicio al procedimiento penal. Si el Ministerio Público realiza una investigación pobre o bien se corrompe y determina que no hay delito que perseguir, a la víctima le queda poco por hacer. En consecuencia, la capacidad del ciudadano por presentar y defender su caso en tribunales está acotado por la eficiencia y honestidad de una autoridad investigadora que no le rinde cuentas.

A partir de la reforma el Ministerio Público pierde el monopolio de la acción penal. Así, la víctima puede aportar pruebas directamente ante el Juez de garantías para que éste dé inicio al proceso penal. El Ministerio Público todavía

tiene la obligación de investigar, pero la reforma acusatoria-oral propone que la víctima no dependa de ello para que el sistema de justicia inicie su trabajo.

En el caso del acceso a la información de la justicia agraria y derechos indígenas se complica debido a que las leyes indican que se deben contar con traductores, lo cual es una formalidad que no sólo cumple con el objetivo de que las partes se comuniquen entre ellas, sino también de que puedan obtener la información suficiente y oportuna para la defensa de sus derechos, situación que no ocurre en la realidad porque los tribunales no cuentan con traductores.

En el año 2004 el gobierno federal impulsó para desactivar conflictos agrarios de alta explosividad social, denominado por ellos mismos Focos Rojos. Con antecedentes en varios gobiernos anteriores, donde se formaron brigadas móviles para atender regiones de alta conflictividad cuyo eje era la tierra, los organismos del sector rural acordaron repartirse la responsabilidad de la solución de problemas agrarios. De acuerdo con el discurso oficial, se trataba de procesos de conciliación donde los involucrados tenían la última palabra, pero en la mayoría de los casos la Secretaría de la Reforma Agraria forzó a las partes a llegar a un arreglo donde los que perdían eran los que menos influencia política tenían, aunque el derecho les asistiera.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) considera que la información contenida en los expedientes de queja queda reservada por un plazo de 12 años. Los únicos expedientes de queja cuya información es accesible son aquellos que concluyen con una recomendación. En 2005, la CNDH concluyó 4,717 expedientes de queja, mismos que originaron únicamente 28 recomendaciones, es decir, el equivalente a 0.59%.

La CNDH se ha amparado en su propia ley, así como en su calidad de organismo autónomo que le confiere la Constitución, para no abrir sus expedientes al escrutinio público. Los artículos 4 y 48 de dicha ley establecen que la información que maneje la CNDH será confidencial y que podrá entregarla en forma discrecional.

Por otra parte la LFTAIPG establece que al ser un organismo autónomo, la CNDH queda exenta de control por parte del IFAI, por lo que sus decisiones en la materia sólo pueden ser revisables en primera instancia por órganos de la propia CNDH y, en última instancia, por el Poder Judicial de la Federación.

Para superar la opacidad de la CNDH se hacen necesarios cambios legales y decisiones judiciales que la sujeten plenamente al nuevo régimen constitucional en materia de acceso a la información y transparencia. En este proceso es invaluable la participación de la sociedad civil y de la academia.

En materia económica, con la aprobación LFTAIPG se sentaron bases para el desarrollo de un sistema electrónico que hace más accesible una parte de la información presupuestaria. No obstante, las condiciones de transparencia de la información presupuestaria siguen rezagadas.

De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005 califica la transparencia presupuestaria en México con apenas 53.8 donde 0 es “nada transparente” y 100 es “completamente transparente”.⁷

Una encuesta reciente de la OCDE a los funcionarios públicos encargados del presupuesto sitúa a México en un nivel intermedio o bajo en todas las variables relevantes.⁸

Los principales defectos del proceso presupuestario en México están asociados con su cerrazón, ya que no existen mecanismos de participación ciudadana; con la información, que muchas veces no es accesible o no se presenta de manera oportuna; con la ausencia de contrapesos efectivos para garantizar una gestión pública responsable y sensible; y con el excesivo poder que ejerce Hacienda, que se ha convertido en un superministerio que dicta los parámetros de asignación y negociación del gasto, ejerce recursos excedentes considerables y se caracteriza

⁷ Véase <http://www.fundar.org.mx/indice2005/index.html> y <http://www.fundar.org.mx/indice2005/docs/paises/ReporteMexico2005.pdf>

⁸ BAS, María y CURRISTINE, Teresa, *Resultados de la encuesta de la OCDE, “Procedimientos y Prácticas presupuestarias en los países de América Latina”* (borrador), disponible en <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/GOV-PGC-SBO%202007%203%20%20Draft%20results%20of%20LA%20database%202007-SPANISH.doc>

por la opacidad. Las limitaciones prevalecientes son de dos tipos: asociadas con el marco legal y con las prácticas y la dinámica política imperante en el proceso presupuestario.

Además de ello, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene limitada la capacidad de sanción, por lo que el control de la función pública sigue dependiendo excesivamente de la buena voluntad del Ejecutivo. A esto se suman un par de resoluciones de la Suprema Corte, que limitan las facultades de la ASF en dos temas centrales para la rendición de cuentas: las irregularidades asociadas con el rescate bancario y los fideicomisos públicos.

A esto se suma la falta de claridad en la información que entrega la SHCP, especialmente en materia de recaudación. No publica las bases de cálculo de sus previsiones de crecimiento e ingresos, ni la base gravable. Esta falta de claridad permite al Ejecutivo disponer de un monto extraordinario de recursos excedentes no petroleros. Es importante obligar al ejecutivo a ejercer esos recursos con mayor transparencia, a fin de ir acotando sus espacios de discrecionalidad.

En tanto Hacienda siga ejerciendo control férreo y no se fortalezca a otras dependencias y al Legislativo, la opacidad y el ejercicio de los recursos seguirán siendo norma.

Es importante fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, involucrar más a las comisiones en la discusión del presupuesto y transparentar el proceso de asignación y negociación de los recursos. Esto puede lograrse con modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), para incorporar mecanismos formales de participación ciudadana y establecer claramente qué información debe presentar la SHCP, incluyendo las bases de cálculo y una explicación detallada de exenciones fiscales. La Ley de la ASF debe reformarse para ampliar sus facultades y establecer mecanismos de sanción.

La transparencia y la rendición de cuentas en materia financiera constituyen dos de las asignaturas pendientes en el proceso democratizador de México. Los

datos más recientes reportan que para marzo de 2006 se encuentran formalmente constituidos 659 “fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos”. Estas figuras mercantiles manejan recursos por 174 mil 314.3 millones de pesos. La cifra por si misma equivale a casi dos puntos porcentuales del Producto Interno Bruto y, como es evidente, su propio peso nos exige un escrutinio cuidadoso de los cuantiosos recursos públicos en ellas depositados. Tan solo durante el sexenio del Presidente Fox, el gobierno federal constituyó más de 150 fideicomisos que por desgracia en su gran mayoría no cuentan con el control ni la supervisión adecuada.

Es necesario transparentar la información de fondos y fideicomisos, sobre todo cuando éstos manejen recursos públicos. Durante muchos años, las entidades y organismos gubernamentales podían disponer de recursos públicos sin vigilancia y supervisión por parte de los órganos de control del Estado, lo que provocó múltiples irregularidades en la administración pública y generó importantes daños patrimoniales a través del desvío de recursos, gastos discrecionales y conspicuos casos de corrupción. Los fideicomisos deben estar obligados a rendir cuentas sobre el destino del dinero que se les entrega; las irregularidades documentadas acerca de su administración deben conducir al deslinde de las responsabilidades de aquellos funcionarios que hayan afectado las finanzas públicas del país en beneficio de particulares.

Este breve escenario político, económico y social nos presenta un panorama que debe cambiar de manera importante con la reforma al artículo sexto constitucional, no obstante existen varios vicios que se han enraizado en la Administración Pública del país que necesitarán un poco más de tiempo para una evaluación integral.

Socialmente la información debe establecerse de una manera cultural, que permita el desarrollo de una sociedad atenta a su gobierno y a sus finanzas. De esta manera, la democracia debe ser integrada en todas las zonas del Estado, con la finalidad de que la sociedad sea realmente el mandante y el gobierno el mandatario.

CONCLUSIONES

El estudio del Estado es fundamental para entender el proceso político, social y cultural por el que ha pasado el Estado mexicano. Desde los enfoques anteriores al Estado de derecho actual, la sociedad ha pasado por diversos momentos organizacionales en donde busca encontrar la manera de legitimar su propio poder, los reyes lo hacían en el nombre de dios, los aristócratas en el nombre de la sociedad "gentil". En la actualidad el Estado ejerce su poder en nombre del derecho. Al parecer el estado que guarda el poder mismo reviste mecanismos complejos, en los cuales es importante mencionar que el poder debe legitimarse en todo momento. De esa manera los actos que ejercía un Estado feudal, donde el señor feudal tenía todos los derechos sobre la tierra eran legítimos mediante la aprobación del rey.

Desde el Estado moderno donde la democracia es precisa y funcional dentro del sistema económico capitalista, resulta limitado pensar en un gobierno simplemente del pueblo, en donde todas las decisiones las elabore la sociedad al estilo de una *civita* griega. La democracia moderna se encuentra llena de instituciones, sin embargo es precisamente en ellas donde radica la diferencia de un Estado democrático moderno. Las instituciones deben ser hechas con el ánimo de tener un gobierno que limite sus decisiones a las necesidades de la sociedad, pero aquello no sería suficiente, si es la sociedad la que determina las decisiones para fundamentar las acciones del Estado.

Al parecer el tema del Estado en un mundo más globalizado ha perdido vigencia, si tomamos en cuenta que para abrir las fronteras se necesita menos de un Estado delimitado por una estructura ciudadana, límites fronterizos y leyes. En la actualidad el Estado pierde su vigencia, pero su accionar aún es desarrollado. En el presente trabajo se realizó la investigación de una parte del Estado, y encontramos que en la actualidad, la ciudadanía requiere estar informada con el ánimo de fortalecer la democracia. Interesante paradigma de la globalización, ya que al perder el Estado vigencia y fuerza, es en él donde tanto la globalización

como la propia democracia crean una institución encargada de legitimar las acciones del gobierno.

La necesidad del Estado ha dejado de abarcar todas las decisiones públicas de la ciudadanía, en este sentido surge además como refuerzo del propio sistema capitalista, el liberalismo, el crear leyes que permitan la entrada de empresas multinacionales, y por supuesto, la creación de un instituto que se encargue de regular las acciones hechas por el gobierno. Es decir, la ciudadanía democrática no se encuentra satisfecha con el hecho de simplemente elegir a sus gobernantes, sino también saber si lo están haciendo de acuerdo a lo que fueron destinados. Resulta demandante en una sociedad democrática moderna que la información se encuentre a la mano de todos, con la finalidad de legitimar las instituciones encargadas de tener un sistema capitalista adecuado, es decir, con información oportuna que permita la confianza de la inversión, no solo nacional sino también extranjera.

El actual Estado democrático en el ámbito capitalista ejerce su dominación mediante los capitales financieros y la apropiación de los medios de producción. Sin embargo la pregunta sería si el Estado entonces ha dejado de existir en el actual Estado democrático mexicano, si bien, la dominación la ejerce el capital financiero extranjero. Precisamente en el desarrollo del presente trabajo hemos notado que el Estado continúa su proceso de legitimación frente a la sociedad, todo ello debido a que el control político del Estado es fundamental para cualquier proceso económico. Si el Estado decide, con su autonomía en el Banco de México, imprimir más billetes, entonces los precios aumentarían, por lo tanto crearía una inflación e impactaría inmediatamente a los capitales financieros tanto nacionales como extranjeros. El Estado con su poder puede aumentar los aranceles, crear normas sanitarias que pudieran repercutir en la entrada de materias primas extranjeras etc. En si el Estado aún cuenta con un poder importante.

El Estado mexicano, ha cambiado su forma de ejercer el poder a través de sus diferentes épocas. Durante el siglo XX con la consolidación del Estado durante el

llamado “presidencialismo”, ejerció el control mediante un Estado grande y acaparador del poder político, económico y social. Prácticamente la legitimidad del Estado no producía mayor inconveniente.

A partir de las reformas globales con el llamado “neoliberalismo”, el Estado mexicano tuvo que adecuarse a su momento histórico, es decir, a la deuda que aún en la actualidad repercute en las cuentas nacionales. El Estado mexicano debía entonces perder su poder frente a la sociedad reduciendo el aparato burocrático con la finalidad de mantener las finanzas públicas sanas y más aún, para cumplir con las normas que imponen los principales organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).

El poder del Estado mexicano desde entonces ha tenido y tiene un proceso político llamado “reforma del estado”, donde las estructuras políticas del poder deben adecuarse a los cambios funcionales del Estado, es decir, el sistema político debe adaptarse a las necesidades políticas de una sociedad democrática y liberal.

Si bien en México, las estructuras sociales del sistema presidencialista quedaron eliminadas desde el 2000 con la derrota del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales, ello no significaba la absoluta legitimidad del Estado frente a sus ciudadanos, ello era mas bien un paso al cambio de las estructuras del poder del sistema político mexicano.

La transparencia de un Estado es una de las maneras mas eficaces en la actualidad de legitimar el Estado, la información que brinda el gobierno hacia la sociedad sobre su accionar, brinda la oportunidad de tener una administración más abierta y democrática. Abre además la posibilidad de integrar a la sociedad en la creación de políticas públicas. Esta parte es además un proceso político necesario en el actual sistema político mexicano, donde uno de los principales caminos del gobierno es la austeridad, y por lo tanto, la transparencia en los recursos públicos.

Los ordenamientos de las instituciones financieras internacionales es vital para continuar dentro de los créditos que necesite el Estado mexicano, sin embargo, tanto la política, como el desarrollo de las instituciones encargadas del bienestar de las instituciones políticas mexicanas deben ser integrales ante la sociedad. El reto es doble, aunado a que el Estado mexicano debe mantener una estabilidad tanto política como económica.

No todo se encuentra desarrollado por las cuestiones económicas, como se ha observado, también se requiere una política pública y un esfuerzo cultural, que permita a una sociedad acostumbrada al Estado “grande” que reservaba la información, a otro Estado “pequeño” que tenga que decirlo todo. Para ello la sociedad mexicana requiere tener el hábito de cuestionar a su gobierno, pero como se ha observado, será un trabajo que apenas comienza. La sociedad aún siente el recelo de tantos años de un gobierno que lejos de insinuar una apertura de información (como lo indica su propio artículo sexto constitucional de 1977, donde solo se limitaba a indicar un derecho a estar informado) se limitaba al corporativismo institucional. Se debe agregar que para tener un derecho a acceder a las acciones del gobierno, se tiene que tener una sociedad que sepa antes, lo que hace el propio gobierno.

Al hablar del derecho a acceder a la información del gobierno no representa por ese mismo hecho la panacea del gobierno actual, ya que dicho derecho se puede desmoronar con la apatía e ignorancia de la sociedad. Es verdad que la información es clave en cualquier cuestión que se trate, sin embargo resulta vana la información si no se sabe en realidad para qué destinarla. El trabajo de difundir la información lleva aparejada la intención de la sociedad por conocer más a fondo el trabajo técnico e institucional del gobierno.

A partir de la reforma constitucional aprobada en julio del 2007, se eleva el acceso a la información a la categoría de un derecho constitucional, tal reforma tiene una magnitud comparable a la de otras reformas que modificaron la vida política del país, pues permite que cualquier persona amplíe su conocimiento sobre todos los documentos usados por las autoridades en el país.

También obliga a que tales documentos solo puedan ser reservados mediante una justificación argumentada, y tal reserva siempre puede ser debatida y corregida por una autoridad especializada, lo que permite que existan mecanismos para que el interesado exija el acceso a la información; a su vez esta reforma obliga a que las mismas prácticas y bases se apliquen en todos los gobiernos y en todas las instituciones federales, estatales y municipales.

La reforma nos permite la posibilidad de una nueva época en el acceso a la información, una en la cual se pueda evaluar, estudiar y criticar los reglamentos concomitantes; sin embargo, antes de comenzar con una revisión general, hay ciertos puntos que merecen por su importancia, una especial atención, tales como diseñar mecanismos para evitar pretextos tales como el declarar un documento inexistente, aclarar la categoría que engloba los documentos personales para evitar que se vuelvan en un pretexto para negar la información y localizar los documentos que son catalogados como secretos, para comprobar su validez.

El proceso que legitimará al Estado mediante instituciones de transparencia debe ir acompañada además con la voluntad del gobierno de no llevar al IFAI a una estructura paradójicamente que engorde el nuevo aparato burocrático del Estado mexicano, y sí, llevarla a ser un instrumento ciudadano que permita la atención de la sociedad en sus instituciones y sentirse parte de las mismas, tal y como sería en una sociedad democrática.

Pero por sobre todo, merece la mayor atención la forma en que se conformará la institución que se dedicará a comprobar y garantizar, la validez y la utilidad de la reforma y su impacto en la sociedad. Tarea futura que implicará el estudio de las relaciones políticas que tengan los comisionados con el poder del Estado.

“No basta una institución de información en una sociedad que no sabe leer”

BIBLIOGRAFÍA

Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. F.C.E., México, 1998.

Aguilar Villanueva Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México 2007.

Aristóteles. La Política. Porrúa, México, 1985.

Bobbio, Norberto Matucci, Nicola. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, Tomo I. México, 1981.

Bruce, David and Neild, Rachel. The police that we want. A handbook for oversight of police in South Africa. Center for the study of Violence and Reconciliation, Johannesburg, South Africa, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2007

De la Cueva, Mario. La idea del Estado. FCE, México, 1996.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. Harla, México, 1985.

Consulta Mitofsky, Febrero de 2006.

Guerrero Orozco, Omar. La administración pública en el Estado capitalista. México, Fontamara, 1986,

Hobbes, Thomas. Leviatán. México, Fondo de Cultura Económica, 1940.

IFAI, Informes de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004 Anexo 2.1. 2004-2005

Jimenez Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. F.C.E., México, 1975.

Kelsen, Hans. Compendio de Teoría del Estado. Blume, Barcelona, 1979.

López Ayllón, Sergio. Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario. UNAM-IFAI, México 2006.

Ruíz Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de las políticas públicas. Plaza y Valdes, Primera Edición. México, 1996.

Stiglitz, Joseph E., On Liberty, the Right to know, and public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999.

Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Ponencia escrita por Juan Francisco Escobedo, para el primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca España, julio de 2002, publicada en la revista Derecho Comparado de la Información Número 2 julio-diciembre de 2003.

Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo X, p. 44, agosto de 1992.

Bas, María y Curristine, Teresa, Resultados de la encuesta de la OCDE, "Procedimientos y Prácticas presupuestarias en los países de América Latina" (borrador), disponible en <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/GOV-PGC-SBO%202007%203%20%20Draft%20results%20of%20LA%20database%202007-SPANISH.doc>

<http://www.fundar.org.mx/indice2005/index.html>

<http://www.fundar.org.mx/indice2005/docs/paises/ReporteMexico2005.pdf>

Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política. Eduarne Uriarte.- Introducción a la Ciencia Política.- Curso Taller 2006.- Formación para la apropiación curricular a profesores de historia y Ciencias Sociales: Ciudadanía. Capítulo 4. Estado Gobierno Nación. Fecha de consulta 13 de junio de 2007, página de Internet http://www.puc.cl/historia/vinculos/2006/rehren_nacion.pdf