

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LIC. CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**TESIS: “LAS DEFICIENCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PARA FOMENTAR EL DERECHO
CONSTITUCIONAL DEL CUAL ES GARANTE”**

MÓNICA VANESSA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

2011

Gracias a todo lo que me ha dado mi Universidad desde que entré a la ENP 9 Pedro de Alba; mi Facultad y los nexos formados con los otros compañeros de las carreras que conforman el plan de estudios completo, mis profesores tanto del bachillerato como de la licenciatura; y sobre todo mi asesor el Dr. Ramiro Carrillo Landeros con su dedicación y esfuerzo para que mi trabajo de investigación saliera en un año y poder obtener mi título: el mayor logro profesional de mi vida.

Gracias también al IFAI, a mis jefes dentro de la Dirección de Atención y Orientación a los Particulares y a los ciudadanos que con sus dudas, vivencias e inquietudes nació esta tesis con el firme propósito de brindar a mi carrera la oportunidad de ver el amplio campo de desarrollo de la transparencia y el acceso a la información pública en México.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Este logro que hoy culmina con mi tesis y mi examen profesional para obtener mi título no sólo es mío; es un logro que sin personas importantes en mi vida no hubiera podido ocurrir:

A mi mamá; *Mónica*, que a pesar del gran reto que tuvo frente a sus ojos a tan corta edad, tuvo la valentía, la entereza y el coraje para enfrentarse a todo un orden social y a su corta experiencia para mostrarme un mundo que no tendré vida para agradecer. Por esos días de paciencia, de anécdotas, de aprendizaje continuo, desveladas, desmañanadas, corajes, alegrías, abrazos de aliento para enjugar mis lágrimas, esfuerzos y sacrificios, frases imborrables de mi memoria (“Entre más sepas, más humilde debes ser” o “Lo cortés no te quita lo valiente”); en fin, mi madre y mi figura siempre fuerte, de orgullo e inspiración. A ti no sólo un Gracias; es un Eterno Amor que con estas palabras siento que aún me quedo corta para mostrarte toda mi gratitud y mi admiración inquebrantable para ti. Te Amo Mamá.

A mi papá; *Raúl*, nunca me has dejado caer ni derrotarme, me has mostrado que “no todos son iguales” porque tú eres mi eterna excepción a la regla, tú mi fe, tú mi brazo fuerte, tú mi mano que no me abandona en mis noches de tormento, mi abrazo fuerte, mi inspiración, mi ídolo, mi héroe, mi Padre. Tú que has buscado y buscaste por todos los medios sacarme adelante, a veces, con el orgullo bajo pero la dignidad y la integridad siempre muy en alto. Tú mis menciones sarcásticas, mis mejores chistes, mis “malditos genes” jajaja, tú el hombre que me inspiró a la carrera que decidí estudiar porque en el fondo quiero ser tan fuerte e inteligente como tú. Gracias de igual manera por todas esas preocupaciones, desvelos, desmañanadas, corajes y alegrías que he compartido a tu lado. De igual manera me quedo corta con todo el amor que siento por ti, mi “popi”; toda mi admiración y respeto. Te Amo Papá.

A mi hermana; *Diana*, mi tesoro más grande y preciado en este mundo. No sabes lo mucho que te Amo, lo mucho que te he aprendido, lo mucho que te admiro y lo mucho que te agradezco que siempre estés conmigo. Mi confidente, mi amiga, mi coco, mi saco de peleas, mi compañía, mi motivación por ser una mejor persona y darte un buen ejemplo, mi pequeña gran fuerza y mi ser lleno de luz que sin tenerte a mi lado nada sería lo mismo. Te Amo Hermana, y eso nunca lo dudes por muchas veces que peleemos y diga tonterías, el que esté para ti nunca cambiará. Gracias por todos esos juegos, peleas, risas, pláticas, llantos, consejos y hermosos momentos que he vivido a tu lado desde ese 3 de Marzo del 94.

A mis abuelos; *Vicente y Guadalupe*, porque a pesar de que mi abuela ya no está conmigo, yo sé que siempre me acompaña, está conmigo en alma y es mi ángel de la guarda; y mi abuelo que sé lo orgulloso que está de mi (de su “guacalahuak”) y todo el apoyo de mil y un formas que me ha brindado.

A mis segundos ejemplos de entereza; mis tíos *Cristina y Salvador*, que también han sido un ejemplo a lo largo de mi vida en los que sé que me puedo apoyar y que los quiero y respeto por ser también un modelo a seguir en mi vida.

A mis segundos hermanos, mis amigos, mis primos, mis carnales del alma: *Miros, Iván, Andrea, Chava, Luigui, Lucero, Jessy, Rosy, Kari y Lucinda*; todos ustedes que han estado conmigo en momentos muy importantes de mi vida. Saben que no sólo son mis amigos o parte de mi familia, son otra extensión de mis hermanos y me encanta tenerlos en mi vida porque con ustedes qué no he compartido y qué no seguiré compartiendo a lo largo de lo que me reste de vida. Los quiero a todos y admiro por ser mis cómplices, mis paños de lágrimas, mis brazos derechos y mis compañeros fieles de travesuras y aventuras.

Y por último (pero no con ello menos importantes) personas que han marcado mi vida de una u otra forma por simbolizar etapas y recuerdos gratos de mis 23 años de vida: mis tíos César y Erika con los que viví mis primeros años de vida; la maestra Rosario de 5° de primaria, una mujer inteligente y llena de sabiduría (“El terco grita, el necio habla, el inteligente escucha y el sabio calla”); el maestro Sergio de la secundaria que siempre creyó en que yo podía llegar muy lejos si se me permitía volar; mis profesores de la Facultad el Dr. Ramiro Carrillo Landeros que me apoyó incondicionalmente con la elaboración de mi tesis (“El título no te da, pero como te quita”) y el Dr. Jesús García López (“El tener un título de Doctor no te quita lo pen***”) que con su personalidad y su experiencia me convencí de que esta era la carrera que amaba; mi otra familia conformada por Jaque, Karen, Aline y Ashley que entre risas, juegos y salidas también me han visto crecer; mis otras familias que son los papás y hermanos de Iván y la mamá y hermanos de Miros que nos han aguantado durante estos 9 años en nuestras fiestas, reuniones y despapayes, pero sobre todo sin dejarnos de apoyar en este rudo camino que comenzamos juntos en la Gloriosa Prepa 9; otros grandes amigos como lo son Javier, Pepe, Lucio y Goyo que con sus pláticas y sus ideologías construyen junto conmigo unas lindas experiencias intelectuales y lazos amistosos; Ara que durante mi más de año y medio de estancia en el IFAI fue más que una compañera de trabajo, se convirtió en una amiga y persona con la que comparto muchísimas anécdotas, pláticas y experiencias a la cual le agradezco haber hecho sumamente agradable mi servicio social y mis prácticas profesionales; y a la Sra. Yolanda que dentro de mi estancia en mi primer trabajo “formal”, he tenido la fortuna de compartir con ella parte de su vida y experiencias para convertirlas en pláticas de un gran valor sentimental e intelectual, además que no me permitió bajar la guardia con lo que me faltaba de mi tesis pues me decía “no quiero verte por mucho tiempo en este trabajo, quiero que te desarrolles en un verdadero lugar y no te estanques en algo como esto”.

A todos ustedes; GRACIAS; y que por mi raza hable el espíritu: mi Gloriosa UNAM-FCPyS.

Cuatro sabios se reunieron, deseaban crear un animal.

Entonces, el primer sabio puso los huesos, el segundo le dio la carne, el

tercero brindó la piel y el último sabio le dio el soplo de vida.

Al final, crearon un tigre. Entonces, el tigre se comió a los cuatro sabios.

¿Cómo evitar que eso no suceda con la transparencia?

Anónimo

Introducción	8
Capítulo I: Marco Teórico Conceptual	15
1.- Conceptos Generales	15
1.1 Concepto de Estado	15
1.1.1 La conformación del Estado mexicano	17
1.2 Concepto de Gobierno	19
1.2.1 La conformación del gobierno mexicano	20
1.3 Concepto de Administración Pública	22
1.3.1 La Administración Pública en México	24
1.4 Código de Ética de los Servidores Públicos	26
1.5 Honestidad	27
1.6 Transparencia	28
1.7 Rendición de cuentas	30
1.8 Derecho a la Información	31
1.8.1 El Derecho de Acceso a la Información Pública	33
1.9 Grupo Oaxaca	34
1.10 El Artículo 6° Constitucional	35
1.10.1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFATIPG)	37
1.10.1.1 Instituciones gubernamentales sujetas a la LFTAIPG	38
1.10.1.2 Otros Sujetos Obligados (OSOS)	39
1.10.1.3 Las Entidades Federativas y su relación con la LFTAIPG	40
1.10.2 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	42
Capítulo II: Las deficiencias del IFAI como institución garante del Artículo 6° Constitucional. Antecedentes y Actualidad.	45
2.- Antecedentes del Derecho de Acceso a la Información Pública en México	45
2.1 Contexto Internacional	46
2.1.1 Tendencias internacionales de la OCDE	46
2.1.1.1 Los cambios internacionales en la Administración Pública	49
2.1.2 Leyes de Acceso a la Información Pública en el mundo	51
2.1.3 Visión actual a raíz del contexto internacional	53
2.2 Contexto Nacional	55
2.2.1 Los inicios del cambio, antecedentes del movimiento social	56
2.2.2 La conformación del Grupo Oaxaca	57
2.2.3 La Agenda de Buen Gobierno en México	60
2.2.4 Los inicios hacia el camino de una reforma constitucional	63

2.2.5 Visión actual a raíz del contexto nacional	64
2.3 Reformas al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
2.3.1 Antecedentes de la Iniciativa	68
2.3.2 Aprobación de la Iniciativa	69
2.4 La importancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)	70
2.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) como órgano garante del derecho de acceso a la información	73
2.5.1 Visión y Misión	74
2.5.2 La estructura orgánica del Instituto	76
2.5.3 Su impacto en la Administración Pública Federal	78
2.5.4 Medios por los que se ejerce el derecho de acceso a la información	80
2.5.5 El Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA)	83
2.6 Análisis FODA del IFAI	85
 Capítulo III: Las consecuencias de un mal fomento del derecho de acceso a la información pública	 87
3.- El derecho de acceso a la información en México	87
3.1 La visión internacional, juez tajante del escrutinio mundial	88
3.2 Visión actual del derecho de acceso a la información en México	90
3.2.1 Los estados de la República y su compromiso con este derecho	91
3.2.2 La sociedad y su papel dentro del ejercicio de su derecho	93
3.2.3 La intervención de entes jurídicos en las decisiones del IFAI	98
3.2.4 Falta de compromiso de la APF con el acceso a la información	100
3.3 Obstáculos y Metas: ¿Retrocesos o avances?	102
3.4 Escenarios de desarrollo de la transparencia y el acceso a la información en México	107
3.5 Después de ubicar las causas ¿qué?	109
 Capítulo IV: Reformas y Condiciones para el desarrollo del derecho de acceso a la información	 114
4.- Las soluciones y medios para garantizar el derecho de acceso a la información	114
4.1 Reforma Constitucional Y A La Ley Federal. La mejor vía para dotar de fuerza al IFAI	115

4.1.1 Una Nueva Reforma Constitucional	116
4.1.2 Modificaciones a la LFTAIPG	122
4.1.3 Viabilidad dentro del escenario político y administrativo del país	125
4.2 Profundización del IFAI en su visión institucional. Campañas y acercamiento con la sociedad	126
4.2.1 La relevancia de la comunicación social en el Instituto	127
4.2.2 Los cursos y eventos que acercan al IFAI con la sociedad	130
4.2.3 Respuesta de la sociedad ante el esfuerzo de publicidad del derecho de acceso a la información y del Instituto	132
4.3 Ciudadanía. Pilar de compromiso para la exigencia del cumplimiento de este derecho	136
4.4 La Administración Pública Federal y su compromiso con la transparencia	143
4.4.1 Responsabilidad y Obligación de la Administración Pública Federal por cambiar el rumbo de la transparencia	144
4.4.2 Un cambio en el ámbito federal; un futuro prometedor para el estatal y municipal	146
Conclusiones	149
Bibliografía	156

INTRODUCCIÓN

Durante el Seminario Internacional “Derecho de Acceso a la Información y Democracia” realizado el 23 y 24 de Mayo de 2001, convocado por la Universidad Iberoamericana, un grupo conformado principalmente por periodistas, académicos e intelectuales lograron mediante una fuerte presión de la opinión pública, demandas claras y concisas, y un discurso convincente, posicionar al tema dentro de la agenda pública.

A los impulsores del proyecto se los denominó Grupo Oaxaca, ya que el Seminario se realizó en ese estado. La conformación de cuatro fases que serían las acciones a tomar por éstos, fueron las que lograron que las fracciones opositoras al PAN en la Cámara de Diputados (PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia) apoyaran la propuesta de iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública el 6 de Diciembre de 2001. A pesar de que el gobierno panista de Vicente Fox quiso evitar la iniciativa de ley, el Grupo Oaxaca logró internamente que sus acciones e ideas fueran tomadas en cuenta, colocando el Derecho de Acceso a la Información como reforma a la Constitución Mexicana.

Para no quedar fuera del cambio, el gobierno foxista planteó la Agenda de Buen Gobierno que presentó una serie de estrategias como la transparencia, profesionalización del sector público, calidad, digital, con mejora regulatoria y menos costos, en los que diseñaría acciones para cada uno de esos conceptos que internacionalmente eran utilizados por países pertenecientes a organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otras.

Un estudio lanzado en el año 2000 por la OCDE, llamado “Confianza en el Gobierno: Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE”, ejerció mayor presión en países que no poseían leyes de acceso a la información, por lo que el gobierno mexicano (sobre todo, el grupo panista) tuvo que acceder a la iniciativa de ley, aunque muchos de sus miembros no estuvieran de acuerdo.

Los temas que se encuentran en el listado de la Agenda de Buen Gobierno son de gran interés para las Ciencias Sociales por su impacto en el gobierno, la política y la administración pública; en especial, si se pretende recuperar la confianza de los ciudadanos a las instituciones gubernamentales. Los conceptos tanto de honestidad como de transparencia, son valores que se plantean para retomar la aceptación de la ciudadanía en las decisiones que toman los servidores públicos en su beneficio; sin embargo, hay que reconocer que no son los factores clave para alcanzar tal objetivo.

Se manejan elementos que pretenden combatir la corrupción y la desconfianza hacia el gobierno y su administración: un *Código de Ética* para los servidores públicos y refrendar su compromiso hacia los asuntos públicos; una *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC)*; un *Sistema de Monitoreo Ciudadano*; una *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)* y la creación del *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)*, que cambió de nombre por la nueva *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)*.

Se busca que los ciudadanos estén en pleno uso de su derecho de acceso a la información pública, estipulado en el Artículo Sexto Constitucional como una garantía de todo este país. El concepto se desarrolla junto con el de transparencia, esto no quiere decir que sean precisamente lo mismo; por ello se requiere una comparación entre lo que significa cada uno de ellos y los objetivos que buscan para cubrir la estrategia Número 1 de la Agenda de Buen Gobierno. Y aunque este no es el tema central de la investigación, se necesita diferenciarlo.

Es de interés resaltar la importancia de la Ley Federal junto con el Instituto garante de la misma en cuanto a su relación con la ciudadanía, por el papel de dicha institución ante los ciudadanos, la importancia del concepto dentro de la Administración Pública Federal (APF) y si ha logrado alcanzar los objetivos de cumplir con un Gobierno Honesto y Transparente; la cual se vio reflejada con la

adición de un párrafo y siete fracciones más al Artículo Sexto de la Constitución, colocando el papel tanto de la Ley Federal de Transparencia y del Instituto como los medios por los que la sociedad puede inmiscuirse en las decisiones del gobierno para recuperar la confianza en éste.

El capítulo primero aborda todos los conceptos básicos y relevantes de esta investigación y de la carrera; estado, gobierno, administración pública, transparencia, derecho a la información, acceso a la información pública, rendición de cuentas, honestidad, código de ética, etc. Es necesario un marco teórico en ésta pues hay conceptos que son muy relacionados entre sí pero sin ser sinónimos, provocando en ocasiones confusión y conocimiento nulo de los puntos relevantes de cada uno de éstos. Teniendo un capitulado con estas especificaciones, ubicar el punto central de la investigación será más concreto.

Las problemáticas atravesadas por el Instituto provocando los obstáculos y barreras por derribar dentro de la APF, de los órganos autónomos y no permitir la intervención de entes jurídicos externos al tema en sus decisiones se abordan en el capítulo segundo, siendo el principio de conocimiento de esta investigación para puntualizar y localizar los puntos en los cuales se centra esta investigación, pues son sus deficiencias y su falta de elementos coercitivos que lo privan de ser una institución fuerte y autónoma (no sólo de nombre) provocando ante la opinión pública los comentarios negativos de ser una institución inservible valiendo sólo como crecimiento inútil de la burocracia.

El desarrollo del capítulo tercero se manifiesta con base en los puntos encontrados en la problemática, una visión prospectiva de los posibles escenarios a desarrollarse si las situaciones se dan de una forma positiva o negativa, dependiendo de circunstancias, factores, estadísticas, opiniones y estudios tanto nacionales como internacionales en cuanto al acceso a la información y la transparencia brinden para puntualizar y colocar en esta investigación como primordiales a tratar para un mejoramiento tanto del IFAI y su relación con la APF, los órganos autónomos, los gobiernos locales y el juez más tajante: la sociedad.

Finalmente el cuarto capítulo aborda soluciones posibles y viables en el ámbito político, administrativo, jurídico y ético para fortalecer a un artículo constitucional como garantía individual, a un instituto federal creado especialmente para velar por el cumplimiento del mismo y un futuro prometededor de este tema en los gobiernos locales de ser alcanzado el primero objetivo: cambiar la mentalidad sobre este derecho de acceso a la información y quitar la idea de conservar un ente burocrático sin más funciones que cubrir por encima las exigencias internacionales y una solución ligera a las nacionales.

El acceso a la información debe convertirse en una práctica de todo gobierno que quiera legitimarse ante sus gobernados y, sobre todo, que les brinde la seguridad de saber, enterarse y ser parte de las decisiones y acciones que emprende, pues por lo regular los estudios que hay van más enfocados a la concepción de la Transparencia, al Instituto y los resultados que arrojó durante el gobierno de Vicente Fox; sin embargo, no se aborda la relación con la ciudadanía y la importancia que ésta tiene para los mismos.

Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en México, se abrió una brecha en la cual la Administración Pública Federal comenzaría a mostrar sus archivos a la ciudadanía, buscando el camino hacia la Transparencia.

Se hará mención de la LFTAIPG y la importante reforma a la Constitución, para poner de manifiesto su relevancia de una manera retrospectiva, ya que para hablar de acceso a la información y de la relación que este derecho tiene en la sociedad mexicana, se debe conocer cómo fue que llegó a la vida de la Administración Pública Federal; en el entendido que existen estudios de impacto, resoluciones que ha tomado el Pleno del IFAI y otros indicadores que posee y pueden ayudar a conocer la forma en que promueve el ejercicio de este derecho y los resultados obtenidos, puesto que es la institución garante del cumplimiento de la LFTAIPG y de hacer del conocimiento de la ciudadanía este derecho y cómo ejercerlo ante el gobierno federal.

Con esta investigación se pretende aportar al campo de la Administración Pública una visión crítica y útil del tema, no como un trabajo monográfico, sino mediante un análisis que ayude a localizar los puntos fuertes y lo que falta por hacer, ya que el tema abarca al nivel federal, estatal y municipal; aunque cada uno se desarrolla de manera diferente. El concepto de la Transparencia está más estudiado que el de Acceso a la Información, incluso por las publicaciones del IFAI para la ciudadanía. Además, de ser abordado por personas que trabajan directamente con el Instituto; pero el término importante que se maneja incluso en el plano internacional es el de Transparencia, que no se puede lograr como tal sin el acceso a la información, aún para la rendición de cuentas.

En las tesis publicadas dentro de nuestra Universidad el tema a tratar de manera más recurrente, es la Transparencia; también destacan trabajos sobre los resultados que se obtuvieron durante el sexenio de Vicente Fox ó estudios monográficos sobre el IFAI. Sin embargo, no hay tesis que hablen de las debilidades que posee y que, además aborden la posición que tiene la ciudadanía al respecto, y en torno a tales criterios se sustentan la originalidad y aportación personal de esta investigación.

El acceso a la información en México cobró relevancia cuando la opinión pública y organismos internacionales comenzaron a presionar al gobierno para que los ciudadanos pudieran conocer la información poseída por las instituciones gubernamentales mexicanas, pues durante muchos años fueron guardadas en sus archivos y no permitían que la ciudadanía supiera de ellos; aunque los grupos de presión social intentaban hacer escuchar sus demandas y pedían una mayor libertad de expresión, sobre todo después del movimiento de 1968, siendo un gran paso para impactar a la opinión pública y provocar gradualmente un cambio constitucional sobre este derecho.

Los regímenes autoritarios se opusieron a garantizarlo, así la primera reforma constitucional se dio en el año de 1977, con la anexión de un apartado al Artículo 6° que mencionaba: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, era tan vago y sin fundamento sólido que no pasó de ser una mera

anexión a la Constitución Mexicana. Este proceso no ha sido sencillo, pues un gobierno demasiado centralizado no permitía libre acceso a las decisiones tomadas dentro de la Administración Pública Federal; aún después del dominio priísta y en los casi dos sexenios gobernados por el PAN se manifiestan actos de corrupción dificultando el desarrollo de la Transparencia.

El trabajo del IFAI a lo largo de ocho años, desde su entrada en vigor la LFTAIPG, llevó a realizar esta investigación; pues a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002, aún hay obstáculos para que el derecho de acceso a la información pública sea ejercido por los ciudadanos. Uno de los principales impedimentos radica en que el Instituto es sólo un árbitro que vigila, brinda orientación, apoyo y seguimiento a las inconformidades de los ciudadanos cuando tienen problemas para obtener la información; pues ni la Constitución ni la Ley Reglamentaria lo asumen como el juez que vela y asegura que este derecho se cumpla bajo lo estipulado en ambas.

Una de las debilidades del Instituto es que no sanciona a los sujetos obligados por la Ley de Transparencia; sólo cuando incumplen una solicitud de información les sugiere que brinden la información solicitada bajo el marco de la Ley; sin embargo, no hay algún método coercitivo que obligue a las dependencias y entidades de la APF a cumplir con esta obligación, circunstancia que se torna más difícil con los organismos autónomos, pues tienen sus propios mecanismos de acceso a la información y limitantes para acceder a sus archivos.

Este conflicto se refleja en el ciudadano que acude al Instituto esperando que les ayude a conseguir lo que solicitan. El mal uso y difusión de las funciones del IFAI provocan una difusa definición de las atribuciones que tiene y sus limitantes. Además, las mismas instituciones gubernamentales no toman en cuenta su importancia para lograr desarrollar y consolidar el derecho de acceso a la información pública de este país.

El hecho de tener un organismo garante de una Ley sin capacidad coercitiva, ni con los mecanismos necesarios para hacer cumplir este derecho y que además no

maneje la imagen institucional debida, provoca en la ciudadanía confusión, molestia, despreocupación y desconfianza; tal estado de cosas se agrava al considerar la imposibilidad real del IFAI para impedir que los organismos gubernamentales continúen actuando con irresponsabilidad, incumplimiento, irregularidad y falta de compromiso con la LFTAIPG.

En un país donde debe ser primordial recuperar la confianza de la ciudadanía en sus servidores públicos, si no se provee a un organismo con las suficientes herramientas legales y constitucionales para hacer cumplir la Ley Federal de la cual es garante; y si además no logra difundir de manera clara sus atribuciones, la ciudadanía seguirá sin enterarse de lo que por derecho constitucional le corresponde y, en la APF seguirán estos incumplimientos impidiendo construir la confianza necesaria a retomar.

Con una reforma al Artículo 6° Constitucional y la LFTAIPG, dotando de mecanismos al IFAI para ser más que un árbitro y vigilante, y convertirlo en juez ejecutor y sancionador, el derecho de acceso a la información se consolidaría como el instrumento con el cual se contribuirá a lograr un gobierno transparente; modificando la imagen institucional del Instituto presentada ante la sociedad, lograría que la ciudadanía no tuviera confusiones y se acercara a él, dándole más confianza para el cumplimiento de su objeto: apoyar a que el derecho de acceso a la información se efectúe como lo manda la ley; y con la dotación suficiente y oportuna de información pública hará que los ciudadanos se interesen por los asuntos del gobierno, recobrando la confianza en sus instituciones, en especial a la administración pública al dotarla con medios que brinden la transparencia exigida tanto por los organismos internacionales como por los ciudadanos de este país.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

“La transparencia del Estado y la privacidad del ciudadano constituyen dos caras de la misma moneda”

John Ackerman.

1.- Conceptos Generales

La carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública tiene objetos de estudio primordiales al momento de realizar una investigación, pues no pueden dejarse de lado siendo la base que la sustenta. Sin embargo, dentro de una tesis se debe tener claro el tema y los conceptos que llevan una estrecha relación con él, pues por su complejidad tienen una multiplicidad de significaciones que, en ocasiones, provocan confusión al momento de estudiarlos. Es por esta razón que no se puede dejar de lado hacer un estudio breve de los conceptos propios de la carrera, de los más importantes que se manejan en esta tesis y así contribuir a mostrar cómo está encaminada la investigación.

1.1 Concepto de Estado

El significado particular de un Diccionario de Política de la connotación Estado es *“en sentido amplio, la totalidad de las instituciones públicas que garantiza o debe garantizar la vida en común de las personas en una comunidad; definido tradicionalmente por tres elementos: (1) Territorio estatal, (2) pueblo del Estado (ciudadanía) y (3) poder del Estado. El poder del Estado se ejerce jurídicamente a través del (4) aparato estatal (o el sistema político-administrativo) se diferencia en una gran multiplicidad o una gran variedad de instituciones.”*¹

¹ Nohlen, Dieter, *“Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos.”*, México, Editorial Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006, p. 526.

Las concepciones más remotas ubicadas de esta definición, sin usarse dicho nombre en particular, se encuentran en los griegos al llamar “polis” que era similar a ciudad; para los romanos la “civitas” o la “res pública” era la comunidad de los ciudadanos “la cosa común a pueblo”.² Así, hablar de Estado es complejo y con una rama de connotaciones en diferentes épocas y contextos de la historia, autores como Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Weber, Heller, Kelsen, entre otros lo han estudiado y dado sus definiciones. Además, muchas son las ciencias relacionadas con éste para darle significación: la política, filosofía, sociología, economía, el derecho, incluso la religión.

Heller menciona que el Estado *“será una formación social que debe ser diferenciada de las demás tajantemente, pues no sólo desde un punto de vista objetivo, sino además metodológico, de toda estructura de sentido. No es un espíritu objetivo y quien tiende a objetivarlo frente a su sustancia humana psico-física, verá que no le queda nada en las manos. Pues el Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma que nace de la vida.”*³

Según Norberto Bobbio en *“Estado, Gobierno y Sociedad”* para tener un estudio completo del Estado, se deben tomar en cuenta dos fuentes principales que son a) la historia de las instituciones políticas y b) la historia de las doctrinas políticas.⁴ Y respecto a dichas fuentes un estudio realizado por Aurora Arnáiz Amigo llamado *“El Estado y sus Fundamentos Institucionales”* divide la historia en periodos de estudio de las instituciones políticas en tres fases:

- a) *La época clásica, con Grecia y Roma.*
- b) *La Edad Media, que comienza con la patrística universal en el siglo III y termina con el Renacimiento, en los siglos XIV y XV.*
- c) *La etapa moderna, que se inicia en el siglo XVI con los fundamentos aportados por los contractualistas y que llegó hasta nuestros días. Locke*

² Jellinek, G., *“Teoría General del Estado”*, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 103-104.

³ Heller, Herman, *“Teoría del Estado”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 69.

⁴ Bobbio, Norberto, *“Estado, Gobierno y Sociedad”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 68.

contribuyó con el fundamento de la democracia; Hobbes con el de la representación política y Rousseau con el de la soberanía del pueblo y de la libertad.”⁵

Muchos son los autores que abordan al Estado en sus estudios, y aportan elementos para consolidar una connotación más uniforme. Maquiavelo lo reflejaba con la dominación, haciendo de su significado algo relacionado con la posesión permanente y exclusiva del territorio que el soberano controlaba (junto con sus habitantes); Hobbes lo abordó como un *Estado de Naturaleza (o Guerra)* en el que el hombre sale de éste por miedo a morir haciendo con el soberano un pacto de unión y sujeción, al contraer con él un binomio de protección-obediencia a cumplir por el resto de su vida; Weber menciona que es *“una unidad de dominación de índole institucional, cuyos fines con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación la legítima violencia física dentro de su territorio”*⁶; Kelsen lo llama un ordenamiento coactivo para una organización social.

A lo largo de la teoría y la revisión de las obras, hay elementos sustanciales rescatables que en ocasiones se vuelven constantes como: organización, soberanía, poder, territorio, sociedad, marco legal, etc. Por eso se define al Estado como una organización social que tiene por obligación dotar de elementos necesarios para la supervivencia de la sociedad, que habita en determinado territorio por medio de un gobierno conferido de la soberanía que le ceden las personas, al ser parte del mismo y cumplir con su normatividad, plasmada en una Norma Suprema que es la Constitución.

1.1.1 La Conformación del Estado mexicano:

“El papel del Estado en la historia de México legitima, por tanto, el proceso histórico de dominación política y económica que parte de la Conquista y siguió con la independencia política, cambiando sólo la sede de la dominación de una

⁵ Arnáiz Amigo, Aurora, *“El Estado y sus fundamentos institucionales”*, México, Editorial Trillas, 1995, p. 15.

⁶ Weber, Max, *“El Político y el Científico”*, México, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., 2000, p.p. 14-15.

metrópoli de carácter feudal, como era la española, al conjunto de las metrópolis capitalistas que han sido comandadas por Inglaterra, Francia y Norteamérica desde el siglo XVIII hasta nuestro días.”⁷

Para Jerónimo Hernández esa es básicamente la función que tuvo el Estado en México en los inicios de su consolidación; dotar de legitimidad a países que se encontraban igualmente en procesos de cambio y tenían colonias por todo el mundo tratando de lograr su propia libertad. Cada Estado para jactarse como tal debe tener un sustento en el Derecho basado principalmente en su Constitución y aquí no es la excepción. Compuesta de 136 Artículos que reflejan la base jurídica de México y de la cual se desprenden las leyes federales y locales que conforman este marco normativo, deja en claro el ser y deber ser del Estado mexicano.

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”* Por voluntad de los ciudadanos mexicanos se entiende la conformación de una República representativa; en la que elegirán a los gobernantes cuyas decisiones serán en su beneficio. Democrática, porque elegirán al candidato más capacitado para el puesto, pues la democracia es el “poder del pueblo”, su capacidad para votar y ser votado. Y federal, por estar conformada de estados libres y soberanos en una República conformada por 31 de éstos y un Distrito Federal, cada uno con capacidad para tomar decisiones dada la autonomía que se les confiere, respetando su forma de convivencia con una estrecha relación en el ámbito federal.

Al mencionar “es voluntad del pueblo mexicano” es porque en el Artículo 39 se especifica que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de

⁷ Hernández Vaca, Jerónimo, *“El Estado en México: 1521-2005”*, México, Plaza y Valdés Editores, 2005, p. 10.

éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”; los ciudadanos pueden y tienen la facultad permanente de quitar a los gobernantes que no satisfagan sus expectativas en el manejo de los recursos de la nación, las acciones que toman y las decisiones de las cuales se hacen responsables.

Para considerarse ciudadano mexicano se debe cumplir con dos requisitos expuestos en el Artículo 34 que son: a) el haber cumplido 18 años; edad en la que el ser humano alcanza un grado de conciencia de lo que lo rodea y con capacidad para tomar decisiones y; b) tener un modo honesto de vivir; demostrando la madurez necesaria y el cumplimiento como parte integrante del Estado; ambos requisitos generan la soberanía, sin pasar por alto cumplir con las obligaciones que también adquiere, los derechos por sí solos conllevan consigo a éstas, haciendo una dicotomía que impide separar la una de la otra.

1.2 Concepto de Gobierno

“Es el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.”⁸ Gobernar significa tener influencia sobre alguien dentro de un contexto en el que se aplican ciertas normas que debe respetar, retroalimentando al mismo cumpliendo con las obligaciones que se le otorgan al concederle derechos por igual. Otro de los clásicos como Rousseau menciona que “es un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política.”⁹

Para Linares Quintana, *“el gobierno-que es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado-reconoce dos sentidos. En un sentido funcional, el gobierno son las funciones diferenciales y específicas del Estado, vale decir, es el Estado en la realización específica de su actividad funcional. En un sentido estructural, el gobierno es la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado*

⁸ Bobbio, Norberto, *“Diccionario de Política”*, México, Siglo XXI, 1982, p. 710.

⁹ Rousseau, Juan Jacobo, *“El Contrato Social”*, México, Editorial Porrúa, 1987, p. 56.

*hace efectivas sus funciones específicas.*¹⁰ Siendo el gobierno parte integral del Estado, pero sin igualarlo con él, estos significados se vuelven dentro de las Ciencias Sociales en los que más confusión suele haber. El Estado es el conjunto de las instituciones y el gobierno se encarga de vigilar el cumplimiento de las mismas por medio del poder político y el marco legal.

*“Gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea productiva y próspera. Significa definición política para articular proyectos públicos. Significa construir consensos sin soslayar los disensos. Significa incorporar las energías individuales y públicas a las tareas del interés general. Por eso gobernar con eficiencia o deficiencia tiene inmediata reacción ciudadana, la cual se manifiesta como recompensa o castigo electoral. La permanencia o desalojo del timón del gobierno es la verdadera evaluación que los ciudadanos realizan sobre la acción del gobierno.”*¹¹

La esencia del gobierno es tener la capacidad de conducir a la sociedad del Estado (en su relación más básica: gobernantes y gobernados), por medio de la base jurídica y los esfuerzos tanto de las instituciones públicas como privadas para otorgarles una vida cómoda y el bien común dentro de las demandas que el pueblo reclama. Otorgando a éste plena facultad de estar de acuerdo o en desacuerdo con las decisiones tomadas, siendo conscientes de los derechos y obligaciones que les otorga la Norma Suprema.

1.2.1 La conformación del gobierno mexicano

“ ...se caracteriza por: 1) la separación y coordinación de los poderes públicos; 2) la distinción entre la parte dogmática y orgánica de la Constitución; 3) la puntualización de cómo se ejerce la soberanía de la nación; 4) el reconocimiento formal de la vida ciudadana en cuanto a derechos y obligaciones a

¹⁰ Linares Quintana, Segundo, *“Gobierno y Administración de la República Argentina.”*, Buenos Aires, Topografía Editora Argentina, 1959, p. 74.

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *“El Redimensionamiento de la Administración Pública.”* En: *“El Cotidiano”*, México, UAM-A, año 12, núm. 72, octubre, 1995, p. 5.

ejercer; 5) la definición institucional de quien está a cargo de la administración pública; 6) el reconocimiento del orden republicano con la existencia del ámbito federal, estatal y municipal, así como las formas de renovación institucional.”¹²

Montesquieu en su obra “*Del Espíritu de las Leyes*” contextualiza de manera definitiva la separación o división de poderes, pues anteriormente hubo autores que abordaron el tema; sin embargo, fue él quien lo llevó a su punto más claro. Es la forma en la que el gobierno adopta la manera más concreta de establecer el poder en figuras relevantes que guardarán y cubrirán las necesidades primordiales de su sociedad. En nuestra Constitución Política dentro del Artículo 49 establece esta división de poderes: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

El Poder Legislativo (establecido en el Capítulo II: Del Poder Legislativo dentro de la CPEUM) se encarga de dictar, decretar, aprobar o rechazar todo el marco legal que rige al país; desde las reformas que se le hacen a la Constitución Política como a las leyes (así como creación de las necesarias), entre otras facultades planteadas en el Artículo 73. Este poder está compuesto por un H. Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras: la Cámara de Diputados conformada por 500 representantes (300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional) divididos por demarcaciones distritales y a un determinado número de habitantes; y la Cámara de Senadores conformada por 128 representantes que representan a las entidades federativas. Cada uno de estos representantes es elegido en elecciones populares cada 3 y 6 años respectivamente.

El Poder Ejecutivo (establecido en el Capítulo III: Del Poder Ejecutivo dentro de la CPEUM) está representado por una sola persona denominada como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 80). Es elegido en elecciones populares cada 6 años y su figura durante gran parte del mandato priísta poseía, además de las atribuciones que le confería la Constitución (Artículo 89), facultades metaconstitucionales por ser la figura dentro del gobierno con mayor control y

¹² Uvalle Berrones, Ricardo, “*Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas.*”, México, Plaza y Valdés Editores, 2000, p. 162.

fuerza relegando por muchos años a los otros dos poderes de la Federación. Sin embargo, con el paso de los años y más claramente en la transición que hubo en la Presidencia de PRI a PAN, conformando también un Congreso más variado el Presidente comenzó a perder ese impacto ante la sociedad.

El Poder Judicial es igual de importante que los otros dos, establecido en el Capítulo IV: Del Poder Judicial dentro de la CPEUM, se compone de una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Cada uno de estos posee atribuciones particulares que buscan en conjunto la impartición de justicia y el cumplimiento del estado de Derecho en la nación. Tener un equilibrio balanceado entre los tres Poderes, sin sobreponer a uno con otro, se logra que la sociedad confíe en su gobierno, en sus instituciones e incluso en las decisiones en las que ellos pueden influir.

1.3 Concepto de Administración Pública

*“La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término administrar está compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente servir, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.”*¹³ Empezar por hablar de administración, su raíz etimológica y la concepción más básica de *administración* formula una idea primigenia e identifica el enfoque que tiene dirigiéndose después al ámbito público o privado, con sus propios criterios. Wilburg Jiménez Castro la define como *“la ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas tradicionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”*¹⁴

“La administración es un fenómeno típicamente institucional, inseparablemente vinculado a la optimización de la relación insumo-producto según los criterios de

¹³ Jiménez Castro, Wilburg, *“Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 20.

¹⁴ *Ibíd*em p. 20.

*eficiencia técnica o económica impuestos por su propia naturaleza.*¹⁵ Jiménez Nieto maneja que las instituciones públicas son la base primigenia de la administración; pueden administrarse empresas, organizaciones, municipios, etc. pero son éstas el *“centro del análisis administrativo, sujeto de sus propios derechos y obligaciones, toma decisiones, se autoorganiza formalmente, asigna roles y transforma insumos en productos, de acuerdo a sus propios intereses y criterios de eficiencia institucional y dentro de su marco de discrecionalidad”*¹⁶ y aunque diferencia las instituciones del concepto burocrático que maneja Weber, esta concepción se acerca a lo que es en esencia la Administración Pública.

La Administración Pública *“designa, por un lado, las autoridades y organizaciones públicas (burocracia), que se encargan de la aplicación de las leyes y de las decisiones políticas, y por otro lado, esta actividad misma. En sentido estricto, A. designa el ámbito de la Administración Pública que se ocupa de la preparación de las decisiones y el desarrollo de programas.”*¹⁷

El brazo derecho, quien lleva a cabo las acciones, dispone de los recursos de la nación para lo más conveniente y lo que sea necesario; *“es en la administración pública donde los procedimientos, instancias, decisiones y tiempos del poder tienen un papel dinámico para traducir en acciones lo que se acuerda en los sitios de las decisiones fundamentales. De este modo, la administración pública es motivo de politización continua y su desempeño es significativo en razón del juego del poder. Más aún: la práctica de la política se lleva a cabo en las instituciones administrativas, combinando los compromisos del Estado con los valores que gradualmente estimula la política burocrática.”*¹⁸

La Administración Pública tiene una estrecha relación con la política, incluso es difícil separar la una de la otra, incluso nuestra carrera lleva por título Ciencias Políticas y Administración Pública; un buen administrador público no puede

¹⁵ Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *“Política y Administración”*, Madrid-España, Editorial Tecnos, 1977, p. 25.

¹⁶ Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *“Teoría General de la Administración”*, Madrid-España, Editorial Tecnos, 1981, p. 120.

¹⁷ Nohlen, Dieter, *Diccionario...*, Op. Cit., p. 10-11.

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad...*, Op. Cit. p. 166.

jactarse de tal si no sabe de teoría en cuanto a la conformación, existencia y función de la política y todo lo que en su estudio encierra; al igual que un politólogo no se puede jactar de serlo de no saber cómo está conformada la administración pública de su país y menos al no entender la importancia que tiene para el gobierno.

*“Constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su administración pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.”*¹⁹ El Estado es el conjunto de instituciones, el gobierno quien ejerce el poder para hacer respetar las instituciones, vigilar su funcionamiento, la parte estructural y funcional del Estado; y la administración pública quien realice las acciones de las decisiones previamente tomadas por el gobierno.

*“La administración ofrece los conocimientos que se requieren para poder investigar, prever, planificar, organizar, coordinar, dirigir y controlar adecuadamente las complejas actividades de cualquier unidad administrativa.”*²⁰

La formación del administrador público es completa y le muestra una parte metodológica, teórico-práctica de la realidad social que lo rodea para así dar soluciones a problemas que día a día surgen en su entorno.

1.3.1 La Administración Pública en México

*“En México, la administración pública es parte central de las transformaciones sociales y políticas.”*²¹ En la Constitución está sustentada bajo el Artículo 90 que menciona “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías

¹⁹ Amaro Guzmán, Raymundo, *“Introducción a la Administración Pública.”*, México, McGraw Hill, 1993, p. 4.

²⁰ Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción...*, Op. Cit., p. 40.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad...*, Op. Cit. p. 202.

de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

De este Artículo se desprende la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que rige a la misma, y define cada aspecto de la administración centralizada y paraestatal que se dispone en el Artículo antes mencionado. La administración pública federal centralizada se compone de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. Sus principales características son:

- No tienen personalidad jurídica y cada una de las dependencias se sujetan directamente del Ejecutivo Federal, y sus órganos desconcentrados dependen directamente de ellas.
- Carecen de patrimonio propio.
- Sus recursos son proporcionados directamente del presupuesto federal.
- Los titulares de las dependencias son nombrados y removidos por el Presidente de la República.

Mientras que la administración pública paraestatal está compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos, sus características señalan:

- Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Ofrecen bienes y servicios por ser empresas de participación estatal o instituciones de crédito, entre otras.
- Sus titulares son nombrados o removidos por medio de los consejos administrativos que cada entidad conforma.
- No tiene facultades delegadas, sino que tiene un fin establecido en una Ley general.

Las personas que laboran dentro del ámbito público de la administración serán consideradas como servidores públicos, pues son los encargados de velar por el cumplimiento de lo estipulado en la LOAPF, cumplir con las atribuciones que sus

cargos les confieren, regidos bajo un Código de Ética y sancionados por una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; éstos son quienes aplicarán la Administración Pública para darle movimiento a la vida estructural del gobierno y así satisfacer las demandas de la sociedad.

La importancia que tienen éstos es primordial pues *“la administración pública sin sentido público corre el riesgo de convertirse en un poder ciego y sordo; en un poder que se perfecciona así mismo; en un poder ajeno a los ciudadanos; en un poder que politiza sin motivo la convivencia pública; en un poder que puede estar convencido que atiende súbitos y no ciudadanos.”*²² Sin embargo, no es la Administración Pública como tal la que se envicia y la que carece de este sentido social, sino son los servidores los que con el tipo de acciones que toman, actitudes fuera del marco de la ley, y sin visión y vocación para el servicio público, quienes provocan la desconfianza no sólo hacia ellos, incluso a las instituciones públicas.

En México, la importancia de la administración pública radica en ser la parte activa que lleva a convertir en acciones las decisiones tomadas por el gobierno; a cuidar del correcto uso y completo aprovechamiento de los recursos públicos en los planes, programas y proyectos en beneficio del pueblo; en fortalecer la confianza de la ciudadanía, la profesionalización de sus servidores y no perder el rumbo público que la distingue del sector privado. Es este rumbo a seguir por los servidores públicos, establecido por un Código de Ética con valores determinados a lograr una administración que se desvincule de la corrupción y los actos que desvirtúen el fin para el cual laboran en el ámbito público.

1.4 Código de Ética de los servidores públicos

“Representa el conjunto de valores y principios, reglas generales de conducta y prohibiciones éticas para lograr un cambio en la actitud del servidor público, que se traduzca en una mayor disposición y vocación de servicio, exhortándolo a respetar las normas legales, para conducir su actuación en un sentido recto, reconociendo como primera obligación, realizar su trabajo con amabilidad, sentido

²² *Ibíd.* P. 202.

*de justicia, equidad y transparencia, procurando siempre enaltecer y honrar con todos sus actos y en todo momento, a la institución en la que presta sus servicios, mostrando una actitud profesional con gratitud, probidad, responsabilidad y eficiencia, consciente de que su desempeño dispone de los recursos, instrumentos y la formación institucional para servir a la sociedad.*²³

Éste pretende obtener de los servidores públicos la mayor participación para lograr erradicar la corrupción de las instituciones públicas y obtener mayores beneficios como la recuperación de la confianza social, refuerzo económico y difusión de las actividades gubernamentales. Valores como la honradez, legalidad, prudencia, imparcialidad y objetividad, compromiso, responsabilidad, dignidad y decoro, transparencia y discreción, justicia, igualdad, respeto, integridad y tolerancia; siendo para la investigación la *honestidad* y la *transparencia* los establecidos en la estrategia uno de la Agenda de Buen Gobierno encaminada a la difusión y el acceso a la información pública gubernamental.

1.5 Honestidad

Corresponde a un valor importante dentro de la vida y las relaciones humanas, ser honesto contigo mismo y con los demás abre muchas puertas al momento de ser parte de la vida social, laboral e incluso estudiantil. Ser coherente y sincero forma parte fundamental de este valor, sobresalir siendo centrado en los ideales, metas y objetivos lo convierten en algo profundo y con una diversidad de ramificaciones para el actuar humano.

La honestidad forma parte relevante dentro del código de ética por el cual se rige un servidor público, además de ser valor prominente plasmado en la Agenda de Buen Gobierno, presentada durante el sexenio de Vicente Fox incluyendo medidas que han sido utilizadas en el quehacer de la administración pública de otras naciones. La estrategia uno nombrada *Un Gobierno Honesto y Transparente* hace énfasis en la importancia de este valor, en conjunto con la transparencia, pretende

²³Secretaría de la Función Pública, <http://www.fpchiapas.gob.mx/docs/Codigo-de-Etica-de-la-Funcion-Publica-FINAL.ppt>, Presentación de la Secretaría de la Función Pública al Gobierno de Chiapas el 06 de Enero de 2010, revisada el 12 de Octubre de 2010, 12:01 am.

reflejar una problemática y una intención importante al buscar un acercamiento y reencuentro con la sociedad, que ya no se ve interesada ni segura con las instituciones que lo rodean.

Es por eso que hacer mención también de la honestidad en este apartado, permite demostrar por qué se maneja dentro del mismo contexto de la transparencia y, sobre todo en la vida social de los seres humanos, su relación se vincula *“en el desarrollo de sus actividades, los servidores públicos deben actuar con la máxima rectitud posible, sin pretender obtener con base en el cargo, empleo o comisión que desempeñan ventaja o provecho alguno, para sí o para terceros. Asimismo, deben abstenerse de aceptar o buscar prestaciones o compensaciones provenientes de cualquier persona, evitando de esta manera la realización de conductas, que pudieran poner en duda su integridad o disposición para el cumplimiento de los deberes propios del cargo.”*²⁴

1.6 Transparencia

Hablar de transparencia remite a un significado fácil de interpretar si se trata de verlo en su connotación más simple. Transparencia es poder ver a través de algún objeto, observar de qué está compuesto y tener conocimiento de lo que se vislumbra en su contexto. Sin embargo, para esta investigación el concepto va encaminado al valor que se pretende dar a las acciones y disposiciones que hace el gobierno y que tiene por obligación hacer de conocimiento público a sus gobernados. *“Transparentar es abrir, poner en una vitrina a los ojos de todos, hacer público algo y difundirlo al máximo.”*²⁵

El concepto ha sido adoptado de modo paulatino a nivel internacional por los países miembros de organizaciones que pretenden abordar el tema de los gobiernos y la importancia de que los ciudadanos retomen la confianza en sus instituciones, teniendo a su alcance los medios necesarios para acceder a todo lo que debe ser público. Es así que connotaciones como transparencia, honestidad y

²⁴ *Ibíd.* <http://www.fpchiapas.gob.mx/docs/Codigo-de-Etica-de-la-Funcion-Publica-FINAL.ppt>.

²⁵ Luna Pla, Issa, *“Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México”*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 35.

rendición de cuentas se desarrollan paralelamente y de modo disímil en cada una de las naciones.

En México, el concepto de transparencia se planteó en la publicación de la Agenda de Buen Gobierno estableciendo en una de sus estrategias *un Gobierno Honesto y Transparente*. Es por eso, que con la entrada en vigor de la LFTAIPG y la creación del IFAI, el estudio de la misma se profundizó, logrando diferenciarlo de las demás connotaciones que se desarrollan en el mismo contexto; tales como rendición de cuentas, acceso a la información pública, derecho a la información, etc. La transparencia es tomada como un valor, no es un medio ni un mecanismo, simplemente es el esfuerzo por lograr formar un país que tenga pleno interés en que sus ciudadanos asuman por derecho y obligación el ánimo, deseo y conocimiento de saber, exigir y estar informados.

Algunos de los presidentes comisionados que han conformado el Pleno del IFAI en México, han hecho su propia opinión acerca de lo que para ellos significa la transparencia; siendo parte de sus discursos en las inauguraciones del evento principal que año con año realiza el Instituto: la Semana Nacional de la Transparencia, a la que asisten personajes y autores que trabajan en sus respectivos países acerca de este tema.

En 2005, María Marván Laborde mencionaba en su discurso inaugural *“transparencia, necesidad de conocimiento, exigencia de saber, lo que hacen nuestros gobiernos y nuestras instituciones. Demanda clara y precisa para recibir documentos que den cuenta del quehacer político de nuestros gobernantes.”*²⁶ Mientras que Alonso Lujambio en 2006 mencionaba: *“A mi juicio, la transparencia y el acceso a la información constituyen ya una auténtica reforma política nacional, una creación institucional llamada democratizar drásticamente el espacio público.”*²⁷

²⁶ Marván Laborde, María, *“Memoria Semana Nacional de Transparencia 2005”*, México, IFAI, 2005, p.11.

²⁷ Lujambio, Alonso, *“Memoria Semana Nacional de Transparencia 2006”*, México, IFAI, 2006, p. 15.

La transparencia se concreta como el valor y el fin a llegar, no es el medio y se necesita de varios mecanismos y esfuerzos conjuntos que ayuden a fortalecer la relación entre gobierno y sociedad; un gobierno transparente que refleje sus hechos y acciones sin opacarlos ni encubrirlos, y una sociedad dispuesta a estar informada para contribuir con la retroalimentación que se genera en el Estado.

1.7 Rendición de Cuentas

Este concepto al igual que el de acceso a la información se relaciona en el mismo plano que el de transparencia y en ocasiones llega a confundirse. El primer acercamiento a esta connotación surge de la palabra inglesa *accountability* que como muchas otras traducciones, no tiene una precisa; sin embargo, lo que más se relaciona a ella es la de rendición de cuentas. *“Rendición de cuentas se acompaña del supuesto de que existe un derecho correspondiente a que le rindan cuentas, el que rinde lo hace porque debe reportar sus acciones a alguien que tiene derecho a exigirlos y conocerlos.”*²⁸

Rendir cuentas equivale a dar parte de ciertas actividades a otros, de los resultados y de los proyectos por realizar a futuro. Es por eso que la concepción de rendición de cuentas abarca campos en los cuales aplican estas acepciones, el ámbito público y privado en distintos contextos, para este efecto es el ámbito público el que interesa conocer y los diferentes tipos de rendición de cuentas que John Ackerman marca como primordiales.

Dentro de la gobernabilidad de una nación, existen tres tipos de rendición de cuentas que marcan cierta diferenciación como es la *rendición de cuentas política* por parte de los funcionarios designados para un puesto de elección popular hacia sus gobernados, en cuanto a los proyectos y objetivos que plantearon en campaña, con un periodo determinado para llevarlos a cabo y después dar a conocer lo logrado. La *rendición de cuentas administrativa* que se da entre funcionarios de una misma institución, esto es entre superiores y subordinados, un balance de lo que pasa en cada área administrativa y cómo se ejecutaron los

²⁸ Luna Pla, Issa, *“Movimiento...”*, Op. Cit., p. 35.

programas y proyectos en las mismas. Por último, la *rendición de cuentas legal* por parte de algún funcionario o empresa que debe proporcionar un parámetro bajo el marco normativo a las personas afectadas.²⁹

Es por eso que *“la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.”*³⁰ Su relación con el concepto de transparencia queda supeditada al hecho de que ésta aborda el campo de la divulgación y el acceso a la información, mientras que la redición de cuentas está en el campo de las sanciones y las recompensas por dar parte de lo realizado, cubriendo ambos una extensión de responsabilidad por obligación impuesta a las instituciones dentro de los gobiernos, para evitar la corrupción.

1.8 Derecho a la Información

Hablar de derechos es hacer mención de un conjunto de normas y preceptos que pretenden otorgarles a las personas, libertades y opciones de desarrollo y formación dentro de la comunidad, para así lograr el máximo complemento entre la relación gobierno-sociedad. Los derechos tienen una vasta historia en el sistema jurídico internacional, pues desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1789 en Francia, se abrió el camino para la adopción de esta corriente de normas que pretendían colocar a todos los hombres por igual en un campo de equidad jurídica y social.

El Derecho a la Información encuentra sus antecedentes en la libertad de expresión, pues este derecho era entendido en la línea de que toda persona tiene derecho a expresarse sin dañar a terceros, a estar informada de los acontecimientos de su entorno, además de poder exigir esa información, para así generar su propio juicio de los hechos. El antecedente más remoto en México se encuentra en el artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de la

²⁹ Ackerman, John, *“Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho”*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 125-127.

³⁰ Schedler, Andreas, *“¿Qué es la Rendición de Cuentas?”*, México, IFAI, 2004, p. 14.

América Mexicana de 1814; con el paso del tiempo y de los diferentes acontecimientos nacionales, este derecho se fundamentó y fue cada vez más sólido, hasta conformar un marco jurídico establecido en:

- *La Constitución, particularmente en los artículos 6° y 7°.*
- *La Ley de Imprenta.*
- *La Ley Federal de Radio y Televisión.*
- *La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*
- *La Ley de Vías Generales de Comunicación.*
- *La Ley Federal de Cinematografía.*
- *La Ley Federal de Telecomunicaciones.*
- *Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.*
- *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones de radio y televisión.*
- *Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.*
- *Acuerdo para la creación de la Productora e Importadora de Papel S.A. (PIPSA)*
- *Decreto por el que se creó el Instituto Mexicano de la Radio.*³¹

Sin embargo, la definición por Derecho a la Información no estaba enfocada directamente con lo contenido en los archivos y documentos que poseían el gobierno, sino los medios de comunicación llámese por ejemplo la radio, la televisión y los medios impresos. Es por eso que muchas veces hay confusión con la concepción de Derecho a la Información y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

“El derecho a la información puede definirse en sentido amplio como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad; pero en estricto sentido, es la prerrogativa

³¹ Villanueva, Ernesto, *“Derecho a la Información”*, México, Editorial Porrúa-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara, 2006, p. 16.

*de la persona para examinar los datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen el gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezcan la ley en una sociedad democrática.*³²

En México, tanto el Derecho a la Información y el Derecho de Acceso a la Información tuvo su formación en distintos contextos y bajo distintos sustentos legales, empero la búsqueda del Derecho a la Información arrastró consigo la búsqueda del Derecho de Acceso a la Información Pública contenida en los archivos y documentos de las instituciones gubernamentales del país y que por obligación debía ser de conocimiento de los ciudadanos.

1.8.1 El Derecho de Acceso a la Información Pública

La acepción de *“acceso a la información es un derecho y una garantía. En cuanto a lo primero, es derecho porque está reconocido internacionalmente en las cartas y tratados internacionales de los derechos humanos; es garantía porque se ha constitucionalizado o derivado su interpretación de un precepto institucional.”*³³ A diferencia del Derecho a la Información, está enfocado a lo conferido y establecido en los archivos y documentos dentro de las instituciones gubernamentales y que además reflejan el ser y deber ser de las mismas, así como la obligación para informar a los ciudadanos de toda la información que depende de éstas para ponerla al alcance de ellos.

El acceso se desprende del Derecho a la Información puesto que si el anterior está definido ya como un conjunto de normas jurídicas que regulan la relación entre Estado-medios de comunicación-sociedad, es un concepto más particular derivado del general. El primer paso en México fue tener los medios para que este acceso fuera posible gracias a la LFTAIPG y a la conformación del IFAI; ahora el camino es igual de prioritario en cuanto a la comprensión, divulgación y seguimiento de la construcción de un escenario en el que tanto instituciones

³² Luna Pla, Issa, *Movimiento...Op. Cit.*, p. 29.

³³ *Ibíd.* p. 27.

gubernamentales como ciudadanos, estén dentro de la dicotomía de informar y estar informados por derecho y por obligación de estas normas.

*“A diferencia de la llamada transparencia, el acceso a la información es un derecho derivado de las fuentes normativas internacionales de los derechos humanos; no se limita por ningún motivo a una política pública sino que se arraiga en la Constitución para realizarse a la práctica.”*³⁴ Transparencia, derecho a la información y acceso a la información aunque se desenvuelven en un contexto parecido no significan lo mismo, parten de una idea general y se contextualizan en lo particular. Uno como valor de fomentar la difusión, otro es norma que establece el legítimo uso para conocer y hacer saber de los datos difundidos y establecidos, y el último para asegurar la vía por la que la ciudadanía tendrá el derecho y la obligación de conocer las acciones del gobierno en todos y cada uno de sus espacios.

En México se encuentra establecido en el Artículo 6°, reformado primero en 1977 con la adición “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, pero éste y el derecho a la información y el derecho de acceso a la información establecen algo distinto, así que el artículo no quedó muy bien definido hasta la publicación de la LFTAIPG, con una nueva reforma y el establecimiento de lo que Derecho de Acceso a la Información significa.

1.9 Grupo Oaxaca

Este Grupo no surgió bajo un concepto de lucha y transformación de la concepción del derecho de acceso a la información pública; sin embargo, el movimiento, influencia e impacto que provocó en la opinión pública fue tal al interior del país que el tema se colocó como prioridad para crear la normatividad que lo sustentara y avalara dentro del marco legal de México.

En el Seminario Internacional “Derecho de Acceso a la Información y Democracia” convocado por la Universidad Iberoamericana, al que asistieron la Fundación Konrad Adenaur, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la

³⁴ *Ibídem.* p. 27.

Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México durante los días 19 y 20 de marzo de 2001 en el estado de Oaxaca, se reunieron académicos, periodistas e intelectuales reconocidos para tratar la preocupación que había, lo poco que se avanzaba en materia de acceso a la información pública y los planteamientos que fueran necesarios para lograr un cambio a profundidad, que no sólo quedara como mera adición o reforma constitucional.

Fue tal el impacto generado de la controversia y la opinión pública generada, que internacionalmente se hablaba de los movimientos que surgían gracias a lo que comenzó como un Seminario. Fue la periodista Ginger Thompson del New York Times quien los denominó como Grupo Oaxaca, por llevarse a cabo en dicho estado de la República y además por consolidarse a fin de cuentas como un grupo de presión con base en la opinión pública y movimientos intelectuales.

Los miembros fueron Roberto Rock, director general adjunto de la 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 representantes de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Ernesto Villanueva, coordinador 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; Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Jorge Islas de la UNAM y asesor jurídico de Canal Trece.³⁵

1.10 El Artículo 6° Constitucional

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

³⁵ Escobedo, Juan Francisco, *“Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”*, España, julio de 2002. Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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, a 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 o morales.

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*³⁶

Base constitucional de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el Artículo 6° de la Carta Magna mexicana que ha sido reformada en diferentes contextos sociales en los que se ha procurado primero, el derecho a la información (Estado-medios de comunicación-sociedad) y después el derecho de acceso a la información pública (gobierno federal y los particulares).

Las adiciones a este artículo han producido en sus épocas cambios en sus respectivos ámbitos. La de 1977 al derecho a la información a mediar la relación que tenían los medios de comunicación entre el Estado y la sociedad; la libertad de expresión, de réplica, la información y el derecho a estar conscientes de la misma, a publicarla y ser parte del cambio de percepción de este derecho. Y la de 2001 del derecho de acceso a la información dotando a los ciudadanos la posibilidad de estar involucrados en las decisiones del gobierno, obtener documentos y tener conocimiento del ser y deber ser de las instituciones gubernamentales federales.

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

Gracias tanto a la influencia que generó el Grupo Oaxaca en el interior del país y la presión internacional de organismos como la OCDE, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó bajo un contexto controversial, lleno de expectativas en cuanto a su cumplimiento y la transformación que bien podría generarse dentro de cada una de las instituciones gubernamentales sujetas a esta Ley.

“En un conjunto de reglas y principios que buscan establecer mecanismos y procedimientos para garantizar que la ciudadanía pueda acceder a la información del gobierno federal. Obliga a los órganos federales a abrir sus archivos y a clasificar información de acuerdo con los procedimientos y mecanismos

³⁶ Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

establecidos en ella, pero es de fundamental importancia hacer notar que no obliga a otras personas morales a contestar solicitudes de información planteadas directamente por la ciudadanía. Cualquier ente que no sea parte del gobierno federal, aunque tenga relaciones de algún tipo con él –y sus actividades sean de trascendencia pública- no es sujeto de la LFTAIPG, y por tanto, la ciudadanía no puede inquirir ni acceder de manera directa a su información.”³⁷

Dentro de la Exposición de Motivos de esta Ley se expresa que es “un proceso histórico que reclama realizar las reformas legislativas pertinentes, encaminadas a fortalecer nuestras instituciones, dentro de las que debe darse especial importancia a la forma democrática, ya que a partir de ella se consigue un ejercicio acotado y responsable del poder público. Bajo esta premisa se ha trabajado en la presente iniciativa, con la conciencia que la transparencia es un compromiso del Estado mexicano y de sus órganos, frente a la sociedad.”³⁸

Posee 64 Artículos que establecen las bases de todo lo que encierra el derecho de acceso a la información pública; objeto y sujetos de la Ley, procedimientos, tiempos, instituciones y personas encargadas de vigilar el cumplimiento de la misma, así como algunas de las sanciones a los que pueden estar sujetos los que faltan a esta Ley. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002, la LFTAIPG abrió un nuevo camino para la connotación del derecho de acceso a la información pública, para las instituciones gubernamentales que ahora tendrán por obligación abrir sus archivos para hacerlos de conocimiento público, una forma de obtener un gobierno más transparente, menos corrupto y más cercano a su sociedad para consolidar de nuevo la confianza perdida.

1.10.1.1 Instituciones Gubernamentales sujetas a la LFTAIPG

Esta Ley establece dentro de su marco legal a las instituciones que estarán bajo el establecimiento de sus artículos; las denominadas como Sujetos Obligados de la LFTAIPG son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

³⁷ Ruíz Euler, Alexander, *“Transparencia y Rendición de Cuentas”*, México, Editorial Fontamara, 2006, p. 19.

³⁸ Exposición de Motivos para la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.

están señaladas en la Ley Orgánica como órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, los fideicomisos, además de la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.

1.10.1.2 Otros Sujetos Obligados (OSOS)

Son considerados Otros Sujetos Obligados (OSOS), porque tienen sus propios mecanismos de acceso a la información y medios para hacer valer este derecho, la razón es que son instituciones autónomas y como tal se les denomina en la Ley como órganos constitucionales autónomos. Estos son:

- Cámara de Diputados
- Cámara de Senadores
- Auditoría Superior de la Federación
- Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Consejo de la Judicatura Federal
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Universidad Autónoma Chapingo
- Banco de México
- Instituto Federal Electoral
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Tribunal Superior Agrario
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

1.10.1.3 Las Entidades Federativas y su relación con la LFTAIPG

Los estados de la República no están sujetos a la LFTAIPG, puesto que cada uno de ellos se encarga de crear y conformar sus propias leyes de acceso a la información pública; además de que cada entidad federativa cuenta con su propio Instituto, Consejo o Comisión garante de la Ley que expidan en el mismo; y así como la LFTAIPG, cada una de éstas contiene mecanismos propios de acceso a la información, plazos e instancias responsables de velar y hacer cumplir los marcos normativos. Las instituciones garantes son:

- Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
- Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur
- Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
- Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas
- Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública
- Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
- Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango
- Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato
- Instituto de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Guerrero
- Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Hidalgo
- Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México

- Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
- Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit
- Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
- Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca
- Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla
- Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo
- Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí
- Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
- Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora
- Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas
- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán
- Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas

Existe también la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), la cual establece en su página web que es un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación entre los organismos en materia de transparencia y acceso a la información pública, integrada de manera

voluntaria por todos los organismos de acceso a la información pública existentes en el país (incluido el IFAI).

Su objetivo central consiste en propiciar, difundir y consolidar la cultura de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas en el país. Es así como los estados aunque no entran en el marco de la LFTAIPG, si forman parte importante en la búsqueda de un país con mayor involucramiento de su sociedad en las acciones de su gobierno.

1.10.2 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

El IFAI es la institución garante de que se haga cumplir cabalmente la LFTAIPG, al igual que el Artículo 6° Constitucional del cual surge la Ley Federal. Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, y goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. En su página menciona que es el organismo encargado de:

1) Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental: Es una institución vigilante y que procura el cumplimiento de los preceptos de la Ley; empero, no es juez ni tiene la facultad de imponer sanciones a aquellas instituciones que falten y no cumplen con llevarla a cabo. Además de no contar con una debida difusión de sus funciones, atribuciones y objetivos, lo que provoca desconcierto y falta de claridad en los ciudadanos.

El medio por el que se ejerce este derecho son las *solicitudes de información*:

a) Solicitudes de información pública: *“Es un trámite por el cual las personas podemos acceder a la documentación que generan, obtiene o conservan las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF) y los Otros Sujetos Obligados (los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales, y cualquier otro*

órgano federal).”³⁹ Tiene un periodo de respuesta expuesto en la Ley de 20 días hábiles y estas solicitudes son para tener conocimiento del uso de los recursos públicos que hacen las instituciones, así como de las actividades que realizan dentro de la Administración Pública Federal.

b) Solicitudes de Acceso a Datos Personales: *“Los datos personales se refieren a la información que identifica a una persona y que tiene relación con su vida familiar, su patrimonio, sus opiniones políticas, sus creencias religiosas, sus preferencias sexuales, etc.”*⁴⁰ Este tipo de solicitudes están enfocadas a que los ciudadanos tengan acceso a documentos e información acerca de sus datos personales y que el gobierno federal tenga en sus archivos. El tiempo de respuesta es de 10 días hábiles.

c) Solicitudes de Corrección a Datos Personales: Cuando algún documento o información esté errónea, se pueden realizar este tipo de petición para hacer la debida modificación. Su tiempo de respuesta es el más largo, ya que se lleva 30 días hábiles en su respuesta.

2) Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal: Con la nueva publicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el IFAI ahora ha adoptado una tarea que debe profundizar y resguardar de la misma manera que la LFTAIPG, ya no sólo los datos personales en posesión del gobierno, sino además las que estén en posesión de particulares (con algunas excepciones).

3) Y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado: Esto es, los medios más conocidos por los cuáles los ciudadanos pueden pedir la intervención del IFAI en materia de acceso a la información:

a) Positiva Ficta: Cuando después de pasados los 20 días hábiles de las solicitudes de información pública han expirado y la dependencia o entidad no dio

³⁹ IFAI, Tríptico *“Elaborar Solicitudes de Información”*, México, IFAI.

⁴⁰ IFAI, Tríptico *“Acceso o Corrección a Datos Personales”*, México, IFAI.

respuesta a la misma, el IFAI interviene en el caso para revisar las razones por las cuáles dicha institución no ha dado contestación de la solicitud y la obligará por Ley a otorgar la información e incluso pagar por la reproducción del material en caso de que lo haya.

b) Recurso de Revisión: Es un procedimiento que se formula cuando la respuesta a la solicitud es porque se negó el acceso a la información pública, por inexistencia de la información o la otorgan incompleta como se requirió, se niega el acceso a los datos personales o corrección, o el solicitante esté en desacuerdo con la respuesta.

Primero se hace la notificación por parte del recurrente al Instituto en el cuál se explica el por qué se interpondrá dicho recurso, se otorgan las pruebas necesarias para el archivo, y se espera la notificación de admisión por parte del IFAI aproximadamente de dos a tres semanas en el domicilio del particular, en el que también se le informa la ponencia a la que fue turnado su caso (esto es, alguno de los 5 comisionados toma el caso y junto con su equipo de trabajo comienzan a realizar la investigación pertinente).

A partir de la notificación, tanto el recurrente como la institución a la que se le fue impuesto el recurso de revisión se les otorgan 7 días hábiles para que otorguen los alegatos suficientes para agregarlos al caso y continuar con la investigación de la ponencia. Pasado ese tiempo, transcurrirán 50 días hábiles en los que después se someterá a juicio del Pleno del IFAI, la reunión de los 5 comisionados que se realiza cada semana, y en la que se decide a quien se le otorga el veredicto del recurso de revisión a favor: al recurrente o a la institución; y es así como el Instituto puede tomar partido en las negativas de las solicitudes.

Sin embargo, debe de tomarse en cuenta que después del veredicto del IFAI en cuanto a los recursos de revisión, ya no puede hacer más allá del mismo. Es decir, si la institución no otorga la información completa y al solicitante le sigue pareciendo innecesaria la respuesta, no tiene las facultades para sancionar por tal acción, ni siquiera dentro del marco de la Ley.

CAPÍTULO II: LAS DEFICIENCIAS DEL IFAI COMO INSTITUCIÓN GARANTE DEL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL. ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD.

“El derecho a la información tiene un impacto claramente positivo en al menos tres diferentes esferas de acción social: la política, la economía y la administración pública”

John Ackerman e Irma Sandoval

2. Antecedentes del derecho de Acceso a la Información Pública en México

El Derecho a la Información es el antecedente inmediato y primigenio para hablar del acceso a la misma, la relación de los medios de comunicación como mediadores del ciclo que se genera entre el gobierno y la sociedad, su contexto de interpretación y el fluido informativo entre ambos provocó que la libertad de expresión y la lucha por el conocimiento de estos lazos, tuviera un énfasis tanto en el plano nacional como en el internacional. Los principales caminos seguidos en ambos contextos desembocaron en hechos que llevaron a la consolidación de este derecho y la creación del órgano garante; sin embargo, cuál ha sido el impacto de tal instituto, tanto para la ciudadanía, la APF y ante los ojos de órganos internacionales que vigilan el cumplimiento de los preceptos planteados.

“El derecho de acceso a la información sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible el examinar de la mejor manera los registros de datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley.”⁴¹

⁴¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho...*, Op. Cit., p. 69.

Éste como objeto de estudio de la investigación, que a partir de la publicación y entrada en vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se vio personificado en el Instituto garante del cumplimiento tanto del Artículo 6° Constitucional como de la Ley Federal. Siendo imperioso tener conocimiento del contexto en el que se fundó a nivel internacional, cómo se desarrolló en México y a partir del mismo, analizar su impacto y alcances en la Administración Pública Federal.

2.1 Contexto Internacional

El derecho de acceso a la información tomó relevancia al volverse parte sustancial de las garantías de los ciudadanos por ser la parte viva del Estado; es reconocido como tal dentro de las Constituciones Políticas de las naciones, los ciudadanos poseen tanto la obligación como la oportunidad de verse involucrados y partícipes en la parte sustancial de lo que realizan sus gobiernos.

Sin embargo, no en todos los países toma el mismo rumbo ni el nivel de importancia; en México, el derecho de acceso a la información entró por medio de dos vías de estímulo y presión: el plano internacional y las megatendencias que comenzaban a implantar los países desarrollados a los sub; y el plano nacional por medio de la opinión pública y la lucha académica por fortalecer y darle prioridad a un campo inexplorado como el acceso a la información pública gubernamental.

2.1.1 Tendencias Internacionales de la OCDE

“Los ciudadanos confían en instituciones públicas cuando saben que los puestos públicos se usan para el bien público. En comparación con años recientes, los ciudadanos exigen mayor transparencia y responsabilidad por parte de los funcionarios públicos e institucionales estatales...La exigencia de una vida pública más transparente es una fuerza impulsora crucial en los países de la

OCDE⁴² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) siendo un organismo internacional, fundado el 14 de Diciembre de 1960 por medio de un Convenio firmado por algunos de los países desarrollados del mundo, tiene por objetivo promover políticas destinadas:

- A lograr la más fuerte expansión posible de la economía, el empleo y aumentar el nivel de vida de los países miembros, mantener la estabilidad financiera y contribuir al desarrollo de la economía mundial.

- A una sana expansión económica en los países miembros y no miembros en vías de desarrollo económico.

*- A la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.*⁴³

Promueve así, en sus países miembros (33 incluido México) a construir un gobierno con base en medios sólidos que se discuten por este organismo y se plantean como opciones de cambio, mejora y crecimiento a cada una de estas naciones. Sin embargo, aunque se plantean de inicio como alternativas, la presión ejercida por la OCDE para seguir ciertos lineamientos, provoca modificaciones en las estructuras gubernamentales para así seguir con los preceptos impuestos mundialmente como recetas que lograrán las soluciones esperadas.

Economía, combate a la corrupción, modernización y profesionalización de la administración, son los temas que comúnmente establece para fomentar políticas de cambio y reestructuración en el desarrollo de los países con más bajo perfil y así, entren al campo competitivo en el que juegan los desarrollados. En este punto entra el tema de la transparencia y la influencia internacional ejercida para la entrada de estos temas al contexto mexicano.

⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *"Confianza en el gobierno: Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE"*, México, Comisión Permanente de Controladores Estados-Federación en México en la OCDE, 2000, p. 22.

⁴³ *Ibíd.*, p. 2.

Estudios que realiza la OCDE muestran los resultados o las políticas puestas a consideración para los países miembros (de igual manera para los que no pertenecen a ella) y resaltan los temas actuales a nivel internacional proyectando las preocupaciones y los lineamientos a seguir para obtener un desarrollo equilibrado. El estudio *“Confianza en el gobierno: Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE”*, muestra esos caminos a delimitar y en los que se hace mención a la importancia de la transparencia en los organismos gubernamentales y la ética pública en los funcionarios.

*“Los valores tradicionales actualizados aún forman la base de los valores del servicio público que se establecen con mayor frecuencia en los países de la OCDE. Sin embargo, éstos han sido complementados por valores nuevos, como la eficiencia, la transparencia, lo cual refleja la evolución de las exigencias sociales y los cambios en la administración pública.”*⁴⁴ Los más esenciales del servicio público y que se establecen con mayor frecuencia en los países miembros son ocho: imparcialidad, legalidad, integridad, *transparencia*, eficiencia, igualdad, responsabilidad y justicia; mostrando así el interés y la presión internacional que dicho organismo ejerció en México, siendo una de las naciones pertenecientes al mismo y a pesar de la oposición del gobierno en turno, se lograron establecer los mecanismos necesarios para su implementación.

La transparencia juega un papel importante en los países que se aprecian o jactan de llamarse democráticos, pues es un valor buscando la responsabilidad de los servidores públicos, el combate a la corrupción en las instituciones gubernamentales y la participación de la ciudadanía en el escrutinio al demandar ser informados y tener conocimiento de lo que se hace en el gobierno por el bien de la sociedad. Una de las garantías que dan fortaleza a este valor es el derecho de acceso a la información pública, pues las naciones pertenecientes a la OCDE lo ven como la vía correcta por la que cumplirán con los tres objetivos primordiales de la transparencia; sin embargo, el contexto de cada una de ellas focaliza el sentido hacia el cual se encaminan los esfuerzos por obtener un gobierno más

⁴⁴ *Ibídem.* p. 13.

abierto a su ciudadanía, cuya capacidad para exigir resultados dentro de un marco social, político y administrativo impulsará tales valores tanto en el gobierno como en sus funcionarios.

2.1.1.1 Los cambios internacionales en la Administración Pública

Conforme surgieron las tendencias para cambios y mejoras en la Administración Pública, los países adoptaron mecanismos para cumplir con los lineamientos recomendados por los organismos internacionales, y así entrar al mundo de la modernización administrativa. *“Las reformas modernizadoras...han probado ser muy eficaces para elevar la competitividad, disminuir significativamente el riesgo y aumentar la calidad de los servidores para la ciudadanía, entre muchos otros beneficios. Por ello la insistencia de organizaciones internacionales en aplicar lineamientos que mejoren los procesos de la administración pública.”*⁴⁵

Gran Bretaña fue uno de los primeros países en implementar mecanismos que beneficiarán su administración, realizó cambios en materia de gestión, todos éstos se manifestaron en una agenda, planteando las acciones significativas para los mismos, se la denominó de “Buen Gobierno”, se centraban objetivos primordiales para la mejora burocrática: eficiencia, transparencia y reducción. El *Open Government White Paper* es uno de los primeros códigos que utilizó este país para poner en práctica el acceso a la información pública de su gobierno.

Nueva Zelanda, creó la *Ley de Información Oficial*, no sólo promovía mecanismos de transparencia, sino también veló y procuró por la responsabilidad pública. Estos países fueron los primeros ejemplos en marcar una tendencia para los cambios administrativos que paulatinamente se suscitaron en otras naciones bajo el contexto internacional y nacional, tuvieron adaptaciones al nuevo *modus vivendi* en la Administración Pública.

⁴⁵ Secretaría de la Función Pública, *“Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública”*, México, Secretaría de la Función Pública-Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 21.

“El informe del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de la ONU establece en la llamada Declaración del Milenio una serie de lineamientos en esta misma dirección. Este documento aclara que para lograr el objetivo de un mayor desarrollo económico se requiere de una administración pública eficiente y eficaz que dependa de estructuras institucionales que funcionen correctamente y de funcionarios públicos capacitados, dedicados y altamente motivados.

a) La gestión del cambio: El Estado debe estar a la vanguardia de la introducción de cambios y la preparación para el camino hacia el progreso.

b) La reforma administrativa: Se requiere que las autoridades públicas actúen como mediadoras, defensoras y promotoras, y hagan todo lo posible para crear asociaciones con empresas y organizaciones no gubernamentales, haciendo partícipe a la sociedad civil en la consecución de los objetivos de desarrollo.

c) El desarrollo de los recursos humanos: Mejorar continuamente los conocimientos, desarrollar la capacidad de liderazgo, facilitar el cambio y fomentar una nueva imagen de la administración pública, para los que requieren nuevas estructuras de carrera que hagan hincapié en la movilidad, la importancia de la integridad y el profesionalismo.

d) La información: La disponibilidad de datos suficientes es requisito indispensable para la formulación de políticas y la medición, la vigilancia y la evaluación del desempeño del sector público.”⁴⁶

Desde la perspectiva y estudio de otro organismo internacional como la ONU, en la gran mayoría de los puntos a tratar se busca el mismo eje que dirija tales cambios: la eficiencia y eficacia dentro de las instituciones públicas, la profesionalización y responsabilidad de los servidores públicos, la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública para marcar un acercamiento entre el gobierno y la sociedad, relación desgastada con el paso de los años.

⁴⁶ *Ibíd.* pp. 25-26.

2.1.2 Leyes de Acceso a la Información Pública en el mundo

“Una Ley de Acceso a la Información (LAI) es una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho de conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan.”⁴⁷

Es así que las leyes de acceso a la información se denominan de forma generalizada en el contexto internacional, pero aún no lo suficientemente conocidas para que gran parte de los países del mundo posean una LAI. La primera en aparecer fue la *Freedom of press and the right of access to public records act* (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas) impulsada por el sacerdote y diputado Anders Chydenius en Suecia en 1766, convirtiéndose así en la primer legislación encaminada al acceso de documentos en posesión de instituciones gubernamentales.

A partir de esta Ley, con el transcurrir de los años y en los diferentes contextos nacionales de cada una de las naciones, fueron uniéndose a la lista muchos de los países del mundo. Algo destacable es que después de la legislación sueca, la segunda en publicarse fue de un país latinoamericano, Colombia en 1888 dio un gran paso hacia el avance de la normatividad en este rubro, ganándole incluso a Estados Unidos en su publicación, que fue hasta 1966. Algunos otros países latinoamericanos que promovieron tal derecho antes de México, fueron Belice en 1994, Trinidad y Tobago en 1999 y Panamá el mismo año, en 2002.

El impacto logrado por esta legislación, se refleja en tres ámbitos fundamentales de las Ciencias Sociales; el primero es el ámbito político pues logra que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales; en el ámbito económico, la transparencia y el acceso a la información permiten a los inversionistas relacionarse en un ambiente

⁴⁷ Ackerman, John e Irma Sandoval, *“Leyes de Acceso a la Información en el mundo”*, México, IFAI, 2009, p. 20.

más confiable y con la certeza de conocer que sus inversiones se manejan con la mayor seguridad; y en el ámbito de la administración pública mejora y replantea los valores y la toma de decisiones de los servidores públicos logrando mayor responsabilidad y retroalimentación con la sociedad y su relación con las instituciones gubernamentales.⁴⁸

En un estudio sobre las LAI, Ackerman menciona que el autor Toby Mendel en su trabajo *Freedom of Information: A comparative Legal Survey*, resume de manera concreta los principios centrales a tomarse en cuenta para la construcción de la legislación dentro de este rubro, las cuales son:

1) *Apertura máxima: Las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.*

2) *Obligación de publicar: Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.*

3) *Promoción de gobiernos abiertos: Las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.*

4) *Alcance limitado de las excepciones: Las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.*

5) *Eficiencia en el Acceso a la Información: Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.*

6) *Costos: Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados al exigir información pública a causa de costos económicos excesivos.*

7) *Reuniones abiertas: En las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto.*

⁴⁸ *Ibíd.* p. 18.

8) *El principio de apertura debe ser prioritario: Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.*

9) *Protección para informantes: Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con la información sobre conductas y prácticas incorrectas deben de gozar de total protección.*⁴⁹

Estos son puntos fundamentales que Mendel correlaciona con la comparación entre las LAI de diversos países y basa su teoría para ayudar a la construcción de futuras normatividades de naciones que estén en proceso o aún no conciben tener en su legislación uno de los principales derechos de todo ciudadano.

2.1.3 Visión actual a raíz del contexto internacional

Siendo las organizaciones internacionales los medios más coercitivos e insistentes para que se cumplan las medidas propuestas en el cumplimiento de lineamientos como la transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas, el escrutinio se vuelve cada vez más enfático en señalar que en México la visión que se tiene del acceso a la información, fomento del derecho y apertura de vías para que los ciudadanos encuentren los medios para ejercerlo, se ven envueltos de una serie de trampas y obstáculos que no permiten el desarrollo conveniente.

A raíz de la presión internacional por parte de la OCDE, ONU, OEA, etc., surgió la ley y el instituto garante en México para dar sustento al Artículo 6º Constitucional; sin embargo, estudios de organizaciones no gubernamentales no favorecen mucho los resultados arrojados en materia de transparencia. El 26 de Octubre de 2010, Transparencia Internacional en Berlín presentó Percepción de la Corrupción 2010 (CPI), una exposición que refleja los avances y retrocesos de un listado de 178 países en esta materia. Los mejores posicionados son Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur con una calificación de 9.3 en una escala de 10.

⁴⁹ *Ibíd.* pp. 20-21.

Los puntos a considerar en éste son el nivel de capacidad, fomento, cumplimiento, acatamiento y procuración tanto de las LAI como de los órganos garantes de cada una de las naciones. México ha sido para muchos países latinoamericanos un ejemplo a seguir en cuanto a la legislación federal y al Instituto que la vigila; como lo mencionó el Comisionado Presidente del Consejo de Transparencia de Chile, Raúl Urrutia Ávila en la conferencia *“El Papel de la Transparencia en la Gestión Pública Chilena”*, celebrado en la VII Semana Nacional de la Transparencia 2010 por el IFAI: *“...he manifestado que en verdad lo que nosotros (hemos) hecho se lo hemos aprendido precisamente a los mexicanos, porque esa es la verdad, y lo dijimos en reiteradas ocasiones durante esta Semana de la Transparencia en México. La representante, por ejemplo, del Ministerio de Hacienda de Chile lo señalaba, de que incluso hay artículos de la ley chilena que son efectivamente iguales, similares al artículo séptimo de la ley mexicana, por ejemplo.”*⁵⁰

Sin embargo; y a pesar de que la legislación chilena tiene dos años de vigencia, el resultado dentro del CPI coloca a este país como el más avanzado en materia de transparencia de América Latina en el puesto 21, por encima de México que sigue cayendo peldaños llegando al 98. Reflejo de la poca importancia que se da a este tema a nivel nacional, pues los gobiernos panistas no han querido apoyar al IFAI con las herramientas necesarias para el cumplimiento de la legislación, ni tampoco dar peso normativo a la LFTAIPG. Es por eso que la ONU y la OEA han pedido al gobierno federal de manera urgente garantizar que los órganos garantes (tanto el federal como los estatales) tengan autonomía y que sus resoluciones sean inatacables y definitivas.

Esto surgió a partir de la visita de Catalina Botero de la OEA y Frank La Rue de la ONU, relatores especialistas para la libertad de expresión, del 9 al 24 de agosto de 2010, pues se vieron sorprendidos de que una instancia de justicia administrativa como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya aceptado revisar

⁵⁰ IFAI, Conferencia: *“El papel de la Transparencia en la Gestión Pública Chilena”* por Urrutia Ávila, Raúl. En: IFAI, VII Semana Nacional de la Transparencia 2010, México, Versión Estenográfica, <http://snt.ifai.org.mx/downloads/PAPEL%20TRANSPARENCIA%20GESTIÓN%20PÚBLICA%20CHILENA.pdf>, 2010, p. 5.

dos resoluciones dadas por el Pleno del IFAI (ante un caso de la PGR y otro del SAT) cuando no se encuentra dentro de sus atribuciones llevar tales casos.

La visión internacional cree imperioso dotar de suficientes elementos al Instituto para que los avances que tuvo México en materia de acceso a la información y transparencia en años pasados (con la publicación de la LFTAIPG y la reforma al sexto constitucional), no se vean ensombrecidos por terceros que tratan por el medio de la información “reservada” y “confidencial”, opacar cada vez más los intentos por hacer valer este derecho. Consecuencia de ello, son los resultados desfavorables que arrojan los estudios de organizaciones especializadas en el tema, dejando a México como un país carente de transparencia.

2.2 Contexto Nacional

En el país, se suscitaron situaciones que ayudaron a presionar al gobierno para impulsar la creación de una LAI; contexto correlacionado con el plano internacional, impulsado por la vía académica y fortalecido por la opinión pública. El derecho de acceso a la información en México trajo un cambio drástico en el gobierno, impactó a la administración pública y los valores de los servidores públicos.

Pero no sólo las presiones internacionales fueron una de las principales causas para la conformación de una Ley de Acceso a la Información, las nuevas tendencias para implementar en la administración pública provocaron un cambio paulatino que desembocó en una LFTAIPG. Un primer cambio se dio en el sexenio de José López Portillo con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quitándole gran parte de sus atribuciones a la ya existente Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para el periodo de 1988-1994 las atribuciones regresaron a la SHCP.

Con Miguel de la Madrid, el tema principal de la agenda gubernamental fue el combate a la corrupción por medio de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que se encargaría de tal cometido. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá fue una de las

principales preocupaciones del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pues se buscaba dar legitimidad e impulso a los convenios internacionales, ya que reflejaban el compromiso de los países desarrollados para el empuje de las economías menos estables.

A partir de Ernesto Zedillo la OCDE comenzó a ejercer presión para cambios sustanciales en la administración pública, en el periodo de Vicente Fox todos estos elementos se unieron para dar pie a tres principales elementos de cambio: la aplicación de normas de calidad como el ISO 9000 en instituciones ya no sólo de carácter privado, sino público (instituciones gubernamentales); la entrada de la Secretaría de la Función Pública para concretar el combate a la corrupción, el fomento de valores en los servidores públicos; y la creación de la LAI mexicana para ejercer el pleno derecho de acceso a la información ubicado en el artículo 6° constitucional, al que por muchos años no se dio la importancia adecuada.

2.2.1 Los inicios del cambio, antecedentes del movimiento social

Los movimientos sociales en México tienen dos caras en una misma moneda: una inclinación social presente en el momento de la acción colectiva y de la opinión pública; y al mismo tiempo, la inmediatez siendo un fenómeno muy común en el país. Los actores involucrados en los movimientos impactan de momento, luchan y se olvidan cuando algún otro acontecimiento surge en los medios de comunicación, dejando relegado el tema que estaba en boga.

Por eso no tienen el impacto deseado, ni provocan el interés de las autoridades y menos se transforman en legislación, pocos son los que logran pasar estos obstáculos, como la Reforma Constitucional del Artículo 6° y la creación de la LFTAIPG, que además de las presiones de las organizaciones internacionales, no se menosprecia lo que lograron académicos, periodistas, políticos, activistas y funcionarios públicos para que esto fuera posible.

“El movimiento aquí estudiado tiene por causa la reglamentación de un derecho que en la letra ya existía desde 1977 en la Constitución Política de la República mexicana. No se propuso que se reconociera en la carta magna un

*nuevo derecho fundamental. La demanda social y política se enfocó en hacer efectiva la norma constitucional, hacer realidad un derecho fundamental que por años se relegó en el último párrafo del artículo 6° constitucional y quedó ahí como letra muerta.*⁵¹

Durante el priismo autoritario y centralizado, las opiniones públicas y las peticiones ciudadanas no eran tomadas en cuenta, pues todo era regido bajo un mando poco flexible e impenetrable. Movimientos como el estudiantil de 1968, dejaron un legado no simplemente de represión y matanza, sino que el trasfondo social de ese levantamiento también incluyó las voces oprimidas y la lucha por alcanzar la libertad de expresión, en un país donde el gobierno dominaba por completo los medios de comunicación decidiendo qué se decía y qué no.

Estos acontecimientos, provocaron en 1977 la primera reforma al Artículo 6° en donde se planteó que el Estado debía garantizar el derecho a la información; sin embargo, no hubo grandes cambios en el sistema, lo que provocó una adición constitucional sin impacto social, político y menos administrativo.

Una cadena de circunstancias nacionales llevaron a esta reforma y sobre todo, abrir camino a la consolidación de una Ley buscando el derecho de acceso a la información pública, el mérito principal se debe al Grupo Oaxaca y a ese Seminario Académico, que empezó como un análisis y culminó con una norma que cambiaría la visión, tanto política como administrativa de las instituciones gubernamentales, que durante mucho tiempo se reservaban el derecho y sólo una élite tuviera acceso a cierta información de relevancia nacional para ciudadanos como para gobernantes.

2.2.2 La conformación del Grupo Oaxaca

La convocatoria al Seminario “Derecho a la Información y Reforma Democrática” por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el periódico *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros

⁵¹ Luna Pla, Issa, “*Movimiento...*”, Op. Cit., p. 48.

de México durante los días 19 y 20 de marzo de 2001, alcanzaron vías inimaginables no sólo en la opinión pública, sino a nivel gubernamental, administrativo y legislativo.

Acudieron académicos, periodistas y personajes que estaban interesados en discutir en primera instancia el derecho a la información, dejar atrás la opacidad en la relación de los medios de comunicación con la sociedad y el Estado. Sin embargo, el tinte tomado fue diferente al que los asistentes al Seminario pensaron alcanzar; la exploración, consolidación y fomento del derecho de acceso a la información, plasmado en la Constitución mexicana y que no se había tomado con la seriedad e importancia debida.

La Asociación Mexicana de Editores (AME) como la Asociación de Editores de los Estados (AEE), en años previos al Seminario, se luchó por la libertad de expresión y darle peso al derecho a la información que también tenía un atraso en México. A partir del cambio de partido en la presidencia, se trabajó en cuatro temas desprendidos del derecho a la información y con la alternancia de partidos, podrían suscitarse los cambios buscados en sexenios anteriores: el derecho de réplica, el derecho de acceso a la información pública, legislación que busque la transparencia y la equidad en los medios publicitarios, y legislación en cuanto a medios públicos.

Ubicando la importancia de abrir los archivos públicos al medio periodístico, se buscó con mayor ahínco el fortalecer no sólo el derecho a la información, sino el de acceso a la información; fue por eso que mayormente los periodistas conformaron el Seminario. Se buscó apoyo en organizaciones no gubernamentales internacionales, expertas en el tema para poder conformar una legislación digna de la lucha que se hizo por el derecho, entre las que estuvieron la organización Artículo 19 de Inglaterra, la Fundación Konrad Adenauer, el Programa para el Derecho de los Medios (PCLMP) de la Universidad de Oxford, la Sociedad Interamericana de Prensa y además, se contó con la participación de la UNAM, que fue la principal razón de incorporar a los académicos en este proceso, pues durante el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional los días 6 al 9 de

Febrero de 2001, Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo señalaron los puntos clave para el desarrollo de tan deseada legislación.

Durante el Seminario se manifestó la importancia de impulsar de manera concreta y pertinente el derecho de acceso a la información; se sentaron las bases de alianzas entre actores como periódicos de tendencias de derecha e izquierda (*El Universal*, *La Jornada* y *El Reforma*; siendo sólo medios impresos los interesados en tal movimiento, ya que los miembros integrantes de la radio y la televisión tenían otros intereses en ese momento como la Ley de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones), académicos de universidades con diversas visiones (UNAM, la Universidad Iberoamericana), la AME y la AEE que por lo general están apartadas, y la sociedad civil, por medio de la opinión pública, dieron importancia, solidez y compromiso a este movimiento en el ámbito político; la unión de actores que en otros ámbitos tienen ideologías opuestas.

Para Mayo de 2001 por medio de la Declaración de Oaxaca se instauró oficialmente el movimiento, y la periodista Ginger Thompson del *New York Times* quién en el ámbito internacional los nombró Grupo Oaxaca ya que la firma de la Declaración fue en ese estado. Para efectos de organización y coordinación, se nombraron representantes para conformar una Comisión, estando en constantes labores desde la consolidación del Grupo en mayo de 2001 hasta abril de 2002, cuando habían alcanzado su objetivo principal: la Ley Federal.

Los integrantes de la Comisión fueron: Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Jorge Islas López (UNAM), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava Gomar (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock Lechón (*El Universal*), Luis Ernesto Salomón Delgado (*El Informador*), Luis Javier Solana Morales (*El Universal*), Miguel Treviño de Hoyos (*Reforma*), Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana) y Jenaro Villamil (*La Jornada*); además de dos miembros más que estuvieron al principio del proceso, pero que por diversas razones no pudieron finalizar el proyecto, Miguel Carbonell Sánchez

(Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) y Sergio Elías Gutiérrez (Grupo Reforma).⁵²

Al igual que organizaciones civiles en materia de derechos humanos, políticos y electorales, incluso los partidos políticos (excluido el PAN) fueron parte importante de la presión político-social para el impulso de la ley, pues el contrapeso que había en la Cámara de Diputados (fuera de las arcas del Partido Acción Nacional), por lo que éste no tuvo más remedio, aunque estuviera en contra, tomar partido y apoyar la correspondiente legislación. Según Juan Francisco Escobedo en su ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política llamado “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, fueron cuatro las acciones seguidas para poder encaminar sus objetivos y metas, y así dar comienzo al movimiento social logrando su principal objetivo:

- a) *Delimitación temática y dinámica interna.*
- b) *Posicionamiento temático y elaboración de proyecto de ley.*
- c) *Gestión pública del proyecto y tensiones con el gobierno.*
- d) *Incidencia en la agencia parlamentaria.*⁵³

2.2.3 La Agenda de Buen Gobierno en México

*“La administración pública enfrenta grandes retos ante la globalización. Cada día es más importante que los gobiernos sean competitivos, que puedan ser eficientes; es decir, hacer más con menos carga regulatoria que impida su operación ágil y efectiva y que tengan calidad en sus procesos.”*⁵⁴ Esta Agenda fue un medio para mostrar tanto a nivel internacional como nacional, la intención del gobierno en turno de llevar a cabo modificaciones de raíz que logran combatir la corrupción, promover la transparencia y cumplir los lineamientos de la “nueva” administración pública. Programas como el *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios en España*, los *Programas de Mejoramiento de Gestión de Chile*, la

⁵² *Ibidem.* p. 75.

⁵³ Escobedo, Juan Francisco, *Movilización...*, Op. Cit., p. 72.

⁵⁴ Secretaría de la Función Pública, *Transparencia...*, Op. Cit., p. 39.

Agenda Presidencial de Estados Unidos, entre otros fueron tomados en cuenta para la realización de ésta.

La Presidencia de la República presentó la Agenda de Buen Gobierno en el Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública el 6 de Noviembre de 2002, englobando en su cauce seis principales estrategias para su objetivo principal:

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

La primera estrategia es relevante para esta investigación, pues buscó mecanismos para reconstruir la confianza de los ciudadanos en sus autoridades basándose en el escrutinio de la sociedad, evitar la corrupción en las instituciones de gobierno y abrir los archivos de las mismas a la vista de quien buscara información referente a su ser y deber ser. Para su conformación abarcó varios puntos: el primero fue el Código de Ética a seguir por los servidores públicos a partir del 1° de Diciembre de 2000; para el 4 del mismo mes la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), buscaba promover ambos puntos por medio de políticas y estrategias específicas en el que participaban las 18 secretarías de Estado, así como algunos de los órganos desconcentrados y descentralizados de la APF.

Los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC), el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (ANTCC) y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA); son parte de este punto dentro de la Agenda de Gobierno. Sin embargo; sus pilares fundamentales fueron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, orden legal e institución en que se reflejaba el objetivo de fomentar la transparencia en este país y, de cierta forma, combatir la corrupción y recuperar la confianza de la ciudadanía.

Los primeros estudios realizados por la CITCC en la implementación de las estrategias de la Agenda de Buen Gobierno (principalmente el número uno para esta investigación) se tienen resultados en instituciones gubernamentales como:

- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)
- Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- Petróleos Mexicanos (PEMEX)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- Servicio de Administración Tributaria (SAT)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
- Secretaría de Salud (SSA)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)

Sin embargo, muchas de estas instituciones son las más señaladas por su falta de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, versiones oficialistas del gobierno de Vicente Fox trataron de demostrar a la población y a los organismos internacionales que los avances fueron grandes en su mandato, siendo todo lo contrario, reflejado en las muchas demandas ciudadanas ante el IFAI por la inconformidad producida ante las respuestas otorgadas y en los resultados de estudios de instituciones tanto nacionales como internacionales ante tal situación.

2.2.4 Los inicios hacia el camino de una reforma constitucional

Fueron 6 puntos objetivos los que planteó el Grupo Oaxaca para la formulación y aprobación de una ley de tal naturaleza:

1. *Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos.*
2. *Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.*
3. *Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.*
4. *Establecer con claridad cada capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas.*
5. *Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.*
6. *Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.*⁵⁵

La falta de compromiso del gobierno con el proyecto e iniciativa de ley, provocaron que fuera el Grupo quien con el apoyo de otros actores elaboró una iniciativa de ley. Además, junto con los medios impresos unidos, se publicaban en sus ediciones los puntos que debería de contener una ley clara y actual, para evitar una iniciativa por parte del gobierno en turno contraria a los objetivos a alcanzar. La poca fuerza e indecisión presentada por el gobierno foxista y su partido, una mentalidad cerrada ante la necesidad de una ley que sustentara este derecho fundamental y la fuerza reflejada del proyecto, hizo pensar en la posibilidad de ser como tantos otros movimientos sociales, quedando en el tintero sin avanzar a otros campos, pero fue todo lo contrario, el 1 de diciembre de 2001, el Poder

⁵⁵ Escobedo, Juan Francisco, *Movilización...*, Op. Cit., p. 74.

Ejecutivo envió la iniciativa de ley al Congreso, mientras el Grupo Oaxaca estuvo presente en lo consecutivo para cabildear su propósito.

La firma de la iniciativa por parte de los partidos PRD, PRI, PT, PVEM, Convergencia y la presencia del Grupo, lograron consolidar en la memoria legislativa el primer registro exitoso de cabildeo entre el Congreso mexicano y la ciudadanía organizada por un fin en común. Cuando el proyecto se convirtió en Iniciativa de Ley, el gobierno ya no pudo echarse para atrás y tomó una postura ante la misma. El entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel pidió un acercamiento para negociar tal iniciativa con los diputados que estuvieron a favor; los cuales asistieron con la condición de la asistencia de los integrantes de todo el movimiento que impulsó tal iniciativa.

Además de los diputados de las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, Juan Francisco Escobedo (profesor de la Universidad Iberoamericana) y Jorge Islas de la Facultad de Derecho de la UNAM, fueron los representantes del Grupo Oaxaca, además de Sergio López-Ayllón de la Comisión de Mejora Regulatoria, estuvieron presentes en las negociaciones, para el 30 de abril de 2002 se consiguió la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el objetivo de lucha del Grupo Oaxaca se vio por fin transformado en normatividad.

2.2.5 Visión actual a raíz del contexto nacional

Además de la fuerte presión internacional hacia el gobierno mexicano, todo el movimiento que hubo dentro logró aspectos sociales, políticos, de consenso y disenso, una visión completamente encaminada a un gobierno que si se jactaba de una postura democrática y de cambio, debía demostrarlo y que mejor que por este camino. Este movimiento de opinión pública, estudio, reflexión y visión prospectiva demostró la capacidad de un grupo en hacer escuchar su voz y plasmarla; si bien es cierto, que la jugada de los partidos políticos de oposición al gobierno en turno era pegar en sus intereses, no se puede dejar de lado el

esfuerzo metódico, analítico y profesional de los integrantes del Grupo Oaxaca con su compromiso por sacar un proyecto tan trascendente hacia adelante.

Hoy en día, parece que la lucha hubiera sido un mero trámite legislativo por cumplir exigencias de dentro y fuera, una de las realidades es que tanto la legislación mexicana como el Instituto Federal son ejemplos a seguir por países de Latinoamérica, que hace poco publicaron sus leyes o que están en proceso de hacerlo; aunque la realidad interna esté aún muy alejada de los objetivos que se quisieron lograr con la LFTAIPG.

*“Con el argumento de que se trata de información reservada o confidencial ha aumentado el número de ciudadanos cuyas solicitudes fueron rechazadas por instancias oficiales quienes están levantando verdaderas murallas para evitar la entrega de datos.”*⁵⁶ Este fragmento de una noticia publicada por el diario El Universal el 27 de Septiembre de 2010 demuestra que internamente, después de todo el trabajo por sacar a flote esa legislación, aún hay demasiados obstáculos para poder tener libre acceso a los documentos e información que generan las instituciones dentro de la APF.

Mauricio Merino, profesor e investigador del CIDE, siendo especialista en el tema de acceso a la información pública señala en la nota: *“Tanto gobierno federal como algunos gobiernos locales están levantando verdaderas murallas contra la transparencia”*⁵⁷, de igual forma Miguel Carbonell del IIJ de la UNAM menciona *“existe una intención muy firme para revertir los avances conseguidos en transparencia; Lo más grave es que las acciones que se han emprendido para ponerle piedras al camino del derecho a saber, muestran que la transparencia no tiene defensores dentro del gobierno. La verdad es que la transparencia se quedó huérfana en el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa”*⁵⁸

⁵⁶ Gómez Durán Thelma, *“Vuelven opacidad a gobiernos, alertan”*, México, El Universal.mx, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35601.html>, 10/Noviembre/2010, 01:28 am.

⁵⁷ *Ibidem.* <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35601.html>, 10/Noviembre/2010, 01:28 am.

⁵⁸ *Ibidem.* <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35601.html>, 10/Noviembre/2010, 01:28 am.

La falta de interés del gobierno tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón a este tema tan crucial, ha provocado que el gran proyecto y objetivo cumplido al publicarse y entrar en vigor la Ley Federal de Transparencia haya sido de momento, pues el nulo apoyo y visión ante la situación crítica representada en la opacidad y el encubrimiento, abre y hace crecer el hueco que con mucho esfuerzo se ha querido cubrir con resultados poco convincentes y total despreocupación en el tema de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

2.3 Reformas al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Desde la promulgación en 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos que rige en la actualidad, el Artículo 6° no se había reformado de su texto original, en el que sólo se procuraba la libertad de expresión: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.”* Para la reforma política en 1977, se le agregó sólo la parte en la que menciona: *el derecho a la información será garantizada por el Estado.*

Esta adición no provocó grandes cambios en la legislación y jurisdicción de México, pues ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación sabía cómo interpretar tal párrafo. La primera postura fue: “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información.”⁵⁹ Con los acontecimientos de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, la SCJN volvió a exponer su postura ante tal párrafo mencionando *“que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales...”*⁶⁰ A partir de

⁵⁹ SCJN, *“Semanario Judicial de la Federación”*, México, Octava Época. Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44.

⁶⁰ SCJN, *“Semanario Judicial de la Federación”*, México, Novena Época. Pleno, tomo IX, abril de 2000, p. 72.

este punto, la Corte tuvo clara su postura frente a este derecho fundamental, una garantía individual que simplemente no estaba definida.

Desprendido de este Artículo, surgió la LFTAIPG en 2002, donde se establecieron los mecanismos y procedimientos por los cuales se ejerce este derecho, por el cual los ciudadanos pueden solicitar información y las instituciones están obligadas a responder. Para principios del año 2007, todos los estados del país contaban con su Ley local, pero con grandes diferencias a la normatividad federal. Había algunas que sólo permitían el acceso a la información a los ciudadanos de sus estados, se ejercían limitaciones en lo que se podía preguntar en las solicitudes o sobre la información que se consideraba reservada.

“Esa ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del Estado, y su ejemplo ha impactado en otras áreas, instituciones y niveles de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura acerca de lo público entre los ciudadanos y los funcionarios y, como nunca antes, las instituciones difunden, publican y hacen accesible una gran cantidad de información relevante sobre sus actividades. A partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los estados de la República, se han establecido condiciones que mejoran, aunque con deficiencias aún importantes, el derecho de los mexicanos de acceder a los documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos.”⁶¹

Para estas diferencias, algunos de los gobernadores presentaron al Congreso de la Unión un documento denominado “Iniciativa Chihuahua”, propuesta que planteaba una reforma al Artículo Constitucional, mediante criterios generales para aplicar estos puntos y generar menos discrepancias entre la normatividad federal y la local; sin embargo, otros antecedentes dan pauta para trabajar esta iniciativa y plantear puntos en igualdad de circunstancias según los órdenes de gobierno.

⁶¹ IFAI, *“Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información como un derecho fundamental de los mexicanos”*, México, IFAI, 2008, p. 11.

2.3.1 Antecedentes de la Iniciativa

El antecedente inmediato de la *Iniciativa Chihuahua*, es la *Declaración de Guadalajara* que se firmó en el año 2005 al concluir el Primer Foro Nacional de la Transparencia Local, celebrado en Jalisco por tres gobernadores de diferentes partidos (José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y Amalia García Medina de Zacatecas), foro en el que se analizó y discutió a profundidad las leyes locales y sus diferencias entre sí, y con la normatividad federal. Los puntos que debían ponerse a consideración en ambos ámbitos debían ser:

1. *Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.*
2. *Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.*
3. *Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.*
4. *Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.*
5. *Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.*
6. *La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.*
7. *Asegurar la protección de los datos personales.*⁶²

Esta Declaración logró ser tema relevante en la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de los Gobernadores en marzo de 2006, donde el IFAI tuvo la oportunidad de exponer la importancia que desde su promulgación, la LFTAIPG ha logrado, tanto en la administración pública federal como local, y el consenso que generó entre instituciones gubernamentales, partidos políticos y sociedad civil;

⁶² *Ibídem.* p. 13.

así los representantes de la CONAGO en ese año, pusieron en su agenda de trabajo la futura reforma constitucional relevante a este tema.

La Iniciativa Chihuahua se firmó en ese estado bajo el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local el 10 de noviembre de 2006, donde los gobernadores firmantes de la Declaración de Guadalajara, junto con el gobernador de Veracruz Fidel Herrera y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Alejandro Encinas, y algunos diputados federales asistentes como Arnoldo Ochoa González del PRI, Luis Gustavo Parra Noriega del PAN y Aida Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa, pensaron en presentar este documento a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para discutir acerca del tema y directamente empezar a trabajar en la reforma.

2.3.2 Aprobación de la Iniciativa

El 16 de Noviembre de 2006, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados presentó la propuesta de los gobernadores para fortalecer y fomentar el derecho de acceso a la información en todos los ámbitos gubernamentales: *“Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información.”*⁶³

La discusión sobre el contenido de la reforma llevó los procesos legislativos marcados en la normatividad correspondiente, en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en trabajo conjunto con los gobernadores de 16 estados y el Pleno del IFAI constituido en ese año, debía ser pertinente y concisa, siendo una reforma constitucional pues marcaría la pauta definitiva de las legislaciones tanto locales como la federal; su publicación en el DOF fue el 20 de julio de 2007, en el que se adiciona al ya establecido artículo, un nuevo párrafo con siete fracciones, quedando como actualmente está en la Constitución mexicana. A partir de su publicación, la mayoría de las leyes locales

⁶³ *Ibíd.* p. 18.

modificaron su legislación y sólo unas cuantas quedaron igual, apegándose a las fracciones que la Constitución Política establecía en su reforma.

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

Además del impacto que en México causó esta normatividad, pues el principal objetivo de la misma fue el derecho de acceso a la información pública en posesión de las instituciones gubernamentales, la oportunidad de un gobierno transparente y que rindiera cuentas a sus ciudadanos; abrió el camino para que incluso el Artículo 6° Constitucional tuviera una reforma que ubicara a los ámbitos gubernamentales en el mismo plano de la legislación relacionada con este tema.

“Este ordenamiento tiene como propósito fundamental garantizar a toda persona el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier entidad federal, mediante procedimientos expeditos. El acceso a la información pretende que el ciudadano conozca cabalmente lo que el gobierno hace y que, en consecuencia, cuente con elementos que le permiten evaluar la gestión gubernamental a cargo de las autoridades.”⁶⁴

Cuenta con un Reglamento publicado el 11 de junio de 2003 que contiene y precisa las obligaciones de los sujetos obligados de la Ley, los puntos clave para la clasificación de la información (pública, reservada o confidencial), la conservación y cuidado de los archivos que generen cada uno de ellos, los procedimientos por los cuales se da el acceso a la información, el funcionamiento del IFAI y los lineamientos generales a seguir para el ejercicio de este derecho.

“Los principales cimientos en los que se descansa la ley y respecto de los cuales se construye el esquema del procedimiento de acceso a la información, son los siguientes:

⁶⁴ Secretaría de la Función Pública, *Transparencia...*, Op. Cit., pp. 138-139.

- *La información en posesión de los poderes de la Unión se considera pública por regla general, por lo que se debe estar disponible para cualquier persona. De igual manera, aquéllos tienen obligación de incorporar de manera permanente, en sus portales de transparencia (apartados específicos contenidos en las páginas de Internet de cada institución), información actualizada que refleje su organización, la forma en que se ejercen sus atribuciones y el presupuesto asignado.*
- *El establecimiento del derecho a favor de los particulares para solicitar información a las instituciones públicas, como sujetos obligados por la ley, sin que la entrega de la información esté condicionada a que se motive o justifique su uso o se demuestre interés alguno. Basta una simple solicitud para tales efectos.*
- *La creación de autoridades encargadas de propiciar el estricto cumplimiento del acceso a la información.⁶⁵*

La LFTAIPG fue la séptima LAI en el continente americano puesta en vigor, con las presiones tanto nacionales como internacionales alrededor de su concepción. En un estudio acerca de las LAI en el mundo, Ernesto Villanueva centra varios puntos primordiales que reflejan el contenido primordial que cada una debe poseer, y los resultados de la legislación mexicana es:

1. *Sujetos Obligados: Sí*
2. *Definiciones: Sí*
3. *Interpretación: Sí*
4. *Información de oficio: Sí*
5. *Cultura de la transparencia: No*
6. *Límites al derecho de acceso a la información (reservada, confidencial): Sí*
7. *Versiones Públicas: No*
8. *Máxima publicidad: Sí*
9. *Principio de prueba de daño: Sí*
10. *Gratuidad de la información: Sí*

⁶⁵ *Ibídem.* pp. 139-140.

11. *Periodo de Reserva: Sí*
12. *Formas de solicitud de acceso a la información: Sí*
13. *Órgano garante: Sí*
14. *Afirmativa Ficta: Sí*
15. *Vías de impugnación: Sí*
16. *Formas de control de la Ley: a) responsabilidades y sanciones: Sí; b) abuso de la ley: No*
17. *Ámbito temporal: Sí*⁶⁶

Este estudio demuestra que es una legislación completa en muchos de los aspectos antes descritos; sin embargo, la mayor traba es que cualquier abuso sufrido a la misma no es penalizado ni el órgano garante tiene las facultades para sancionar por esa vía, colocando un gran obstáculo en cuanto a cumplimiento cabal de este derecho, provocando que las instituciones gubernamentales busquen vías jurídicas que revoquen las resoluciones del IFAI, colocando al instituto sin autoridad ni poder de decisión, ni siquiera ante las propias sentencias que arroja.

Conformada por cuatro títulos y 64 artículos, métodos, definiciones, sujetos obligados, clasificación de información, tiempos de respuesta, vías de impugnación y sanciones administrativas a servidores públicos; la ley federal es un ejemplo a seguir en los demás países de América que aún no cuentan con esta legislación o como ejemplo de las nuevas que se han formado en este continente, *“la ley representa el primer paso dado en materia de información. Es la primera ley que se expide como reglamentaria del artículo 6° constitucional. El derecho a la información pasa, así, de la penumbra a la transparencia.”*⁶⁷

⁶⁶ Datos obtenidos de gráficas y comparaciones entre diversas LAI en el mundo. En: Villanueva, Ernesto, *“Derecho de acceso a la información en el mundo”*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM, 2006, pp. 36-74.

⁶⁷ Junco Esteban, María Alicia, *“El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia”*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 45.

2.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) como órgano garante del derecho de acceso a la información

El IFAI es la institución que se encarga de vigilar el cumplimiento de los términos impuestos en la LFTAIPG, así como intervenir en los casos en que los solicitantes estén en desacuerdo con las respuestas otorgadas por los sujetos obligados o por su falta de respuesta, fomentar el derecho de acceso a la información en México y crear conciencia en la ciudadanía para hacer valer al mismo. Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que posee autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; tiene plena libertad de ejercer sus recursos como mejor convenga en el cumplimiento de sus objetivos, y las decisiones que toma el Pleno del instituto no son revocadas por ninguna otra institución gubernamental.

La ley estipula sanciones administrativas en caso de que los servidores públicos no cumplan con otorgar la información, la nieguen, escondan o en su defecto destruyan; pero el Instituto no cuenta con mecanismos en caso de abuso a la ley o su incumplimiento, convirtiéndose en mero espectador y árbitro, con ninguna atribución de juez. Éste es el órgano garante de la ley; para efectos de discusión y otorgamiento de la información requerida por el solicitante, existen dos órganos más ubicados en cada uno de los sujetos obligados y otros sujetos obligados:

a) *Los Comités de Información* que regidos bajo el artículo 29 de la LFTAIPG son las instancias con carácter administrativo que verifican lo solicitado como información pública, y en su defecto de ser reservada o confidencial, toman las medidas necesarias marcadas en los lineamientos de la normatividad. Están integrados por: el titular de la Unidad de Enlace, el Contralor Interno y un servidor público nombrado por el titular ya sea de la dependencia o entidad respectiva.

b) *Las Unidades de Enlace*: Son las encargadas de dar seguimiento, respuesta y control a las solicitudes de información recibidas en la institución respectiva; además de apoyar y orientar a los usuarios en materia de las atribuciones que posee el organismo gubernamental y así el solicitante tenga mayores posibilidades

de obtener la información requerida. Reglamentados en el artículo 28 de la Ley y conformadas por los servidores públicos que designe el titular de la institución.

Tanto los Comités de Información como las Unidades de Enlace están conformados por servidores públicos que laboran en la institución correspondiente, siendo elegidos por el titular de la dependencia o entidad en turno; sin embargo, al ser así, corresponde de entrada un factor de opacidad, pues serán personas ligadas o de confianza del titular que, si en determinado momento no le parece la publicación o entrega de tal o cual información, con el hecho de ampararse con “información reservada o confidencial”, vuelve al procedimiento ineficiente y poco confiable dejando relegado el derecho. Aunque el IFAI se encarga de dar cursos de capacitación a esos servidores, mientras sea gente cercana al titular, el ocultamiento no dejará de estar presente.

2.5.1 Visión y Misión

La visión de toda institución debe estar basada en un estado que muestre futuro, qué es lo deseable por hacer y cuál es la postura de la misma con ese porvenir; por otro lado, en la misión se debe señalar el objeto, para qué es, su razón de ser. Dentro del Manual de Organización del IFAI se establece ambos criterios, así como ciertos objetivos a cumplir.

a) *Misión:* Trabajamos para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, así como para promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad.

Esta parte está bien concretada con la razón por la cual existe el IFAI, puesto que busca el fomento del acceso a la información no sólo entre la ciudadanía, sino dentro de las dependencias y entidades de la APF; y sobre todo, dentro de sus funciones hacer cumplir a cabalidad la ley federal por la cual fue creado. Y ahora, con la nueva tarea encomendada por el gobierno federal por la publicación de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, la tarea de resguardarlos ya no sólo entra en el ámbito gubernamental, sino en el privado

(bajo ciertas excepciones) y con una carga mayor de responsabilidad a la que tenía.

b) *Visión*: El IFAI ha logrado que la administración pública federal cumpla y respete sus resoluciones y que exista un sistema homologado de archivos administrativos y de datos personales con los reglamentos, tecnología y métodos de gestión apropiados. Ha conseguido asimismo que el acceso a la información pública sea un derecho y una práctica generalizada y normal en el país. Es un líder nacional en el tema de acceso a la información.

Este punto no es el correcto, ya que la visión debe reflejar una postura a futuro, manifestación que no plantea en su visión. Si un instituto como éste, no tiene desde su manual de organización bien estructurados estos elementos, no podrá cumplir con ellos como es necesario. Debe haber una corrección en este punto para modificar desde el cimiento el reflejo del IFAI.

c) *Objetivos*: 1) Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales que obren en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales; 2) Promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales; y 3) Contribuir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.⁶⁸

Con todo el proceso surgido para reconocer el derecho de acceso a la información, con los obstáculos a los cuales el IFAI debe seguir enfrentándose día con día, pues este derecho aún debe seguir trabajándose en un ambiente de

⁶⁸ Información contenida en el Manual de Organización del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Última actualización el mes de julio de 2009.

corrupción, opacidad y ocultamiento por parte de las autoridades que no permiten que la transparencia cumpla sus objetivos en este país.

2.5.2 La estructura orgánica del Instituto

Se encuentra organizado por un Pleno conformado principalmente por:

a) Los Cinco Comisionados

b) La Secretaría de Acuerdos

- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Clasificación y Datos Personales
- Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal
- Dirección General de Estudios e Investigación
- Dirección de Coordinación y Seguimiento

c) La Secretaría Ejecutiva

- Dirección General de Administración
- Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales
- Dirección General de Comunicación Social
- Dirección General de Informática y Sistemas
- Dirección de Asuntos Internacionales
- Dirección de Coordinación y Seguimiento de Acuerdos

d) El Órgano Interno de Control, con dependencia jerárquica y funcional con la SFP.

Es curioso mencionar que parte de los Comisionados que han formado parte del Pleno, han salido de las filas de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (IFE), siendo sus opiniones parte del entramado opaco en las decisiones que en su momento tomó; además hay una relación familiar con parte de los que ocupan puestos en las unidades administrativas del instituto.

La Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales es la encargada de llevar el peso de las relaciones entre el instituto con los particulares, sociedad civil, estados y municipios, OSOS y los sujetos obligados. Cada una de sus direcciones se enfoca a canalizar a estos actores para cumplir con sus objetivos internos y con el enfoque general que procede en el IFAI. Sin embargo, el Centro de Atención a la Sociedad es la ventana por la cual se puede tener contacto directo con los ciudadanos y donde mayormente se capta el impacto y el resultado que la institución está logrando fomentar en ellos.

Sin embargo, aunque en el Centro se cuenta con atención directa a los ciudadanos, asesoría telefónica, material de divulgación, respuesta a correos de los ciudadanos en los que se resuelven sus dudas y se canalizan debidamente a la dependencia o entidad correspondiente (al igual que con las asesorías postales), aún hay muchas deficiencias para la correcta cobertura; la equivocada imagen institucional que maneja el IFAI en sus campañas (slogans, comerciales, etc.), el poco acercamiento a los ciudadanos para fomentar su derecho de acceso a la información, la omisión en la Ley en cuanto a medios coercitivos para castigar el abuso de la misma, personal insuficiente para atender a todos los usuarios que llegan al CAS (o las llamadas, correos, asesorías, etc.) y hasta la indiferencia del gobierno federal ante las necesidades del instituto provocan más deficiencias de las que ya hay.

Su estructura orgánica no es exagerada pues debe cubrir los dos principales objetivos de la LFTAIPG: el fomento del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales dentro del gobierno. Sin embargo, con la publicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los Particulares, su organograma deberá crecer para cubrir este otro objetivo pero sin exagerar en la invención de puestos y unidades administrativas para el nepotismo. Aunque dentro del CAS si debería haber más servidores para cumplir con los objetivos del área y no obtener los resultados tan precarios en su interior.

2.5.3 Su impacto en la Administración Pública Federal

Al comienzo de la implementación de los mecanismos para acceder a la información gubernamental, las instituciones pensaron que los ciudadanos sólo preguntarían cuestiones muy básicas como salarios, atribuciones, estructura orgánica; o simplemente no se interesarían por la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas, como pasa en la sociedad mexicana al no verse interesada en asuntos que le atañen. Pero con el paso del tiempo, las solicitudes se volvieron cada día más complejas y las exigencias de información más apuntadas a temas que el gobierno no pensó cuando se publicó la Ley.

Las dependencias y entidades se han vuelto más cerradas e impenetrables para otorgar la información escudándose con la “información reservada o confidencial”, trayendo conflictos entre las decisiones del Pleno del IFAI y la última palabra tratada de imponer por los sujetos obligados para no entregar lo solicitado. Dentro del 50% de las leyes de transparencia vigentes en el país (locales) no se define con precisión en qué casos se hará la excepción de clasificar la información como confidencial o reservada, esto representado en los resultados que el estudio del CIDE llamado Métrica de Transparencia 2010 arrojó.

En 2010 tres casos importantes demostraron que las instituciones no permiten el avance del acceso a la información y menos, se respeta la Ley Federal ni su órgano garante. La PGR en cuanto a la entrega de la información de una averiguación previa en el caso de la desaparición de Radilla; y el SAT con el listado de personas físicas y morales a las que se les perdonaron créditos fiscales por diferentes montos. El argumento: *es información confidencial ya que atañe a terceros*; sin embargo, el IFAI deliberó que no era información confidencial mientras no se dañara la integridad de los involucrados pues no se entregaría información personal, sólo versiones públicas y el listado de los perdonados por el SAT. Y aunque el fallo fue a favor de los recurrentes que habían pedido la intervención del IFAI ante el caso, tanto la PGR como el SAT se niegan a entregar la información llevando los casos a instancias como el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa, incluso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pese a que no entran en la materia, con tal de refutar dichas decisiones.

Siendo el SAT y la PGR de las instituciones que más se niegan a entregar lo solicitado por los ciudadanos, no se puede negar que para que México cuente con verdadera transparencia y rendición de cuentas, no sólo se necesita una ley y un órgano que vele por su cumplimiento; sino que además, debe haber interés por el gobierno (los Poderes de la Federación, la APF e incluso el ámbito local) para que esta sea beneficiosa para todas las partes. La Comisionada Jacqueline Peschard en distintas entrevistas otorgadas a medios de comunicación expresa su opinión y preocupación en cuanto a que pasados los obstáculos durante el gobierno de Vicente Fox para implantar la LFTAIPG, en la gestión de Felipe Calderón el panorama pinta más gris para los temas de transparencia.

Con las nuevas tareas, el IFAI ahora tendrá también que proteger los datos personales en posesión de particulares, por lo que ha pedido el apoyo del gobierno para que se le otorgue un aumento a su partida presupuestal; sin embargo, la Comisionada Peschard menciona: *“Es difícil medir intenciones, pero si no hay el recurso, pues yo tengo que leerlo como que hay una decisión de que el IFAI no pueda justamente enfrentar las atribuciones y responsabilidades con la sociedad. En los hechos, Hacienda nos dijo: Tú traes dos grandes rubros presupuestales, el de acceso a la información y el de protección de datos personales en particulares, yo nada más te voy a dar para acceso a la información, el otro rubro desapareció de la propuesta de Hacienda, entonces lo que nos están diciendo es que pues sí, lo que el gobierno dice es que yo te doy para esto y lo demás pues tú búscalos.”*⁶⁹

Cuestión que tiene al IFAI ante la expectativa de cómo cubrir esa nueva vía de no tener los medios necesarios, como en ocasiones sucede para cubrir las necesidades de los ciudadanos en cuestión de atención a sus dudas y peticiones, pues la Unidad de Enlace y el CAS no se da el abasto para cubrir todo el umbral

⁶⁹ Jiménez Horacio, *“IFAI: La transparencia no es prioridad en el gobierno”*, México, El Universal.mx, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35606.html>, 15/Noviembre/2010, 06:49 am.

del servicio. Es así que el IFAI aún tiene mucho trabajo por hacer dentro de la APF para ganar la batalla contra la opacidad y el ocultamiento, servir de manera completa a los ciudadanos y así recuperar la confianza que se ha perdido entre la relación del gobierno y la sociedad.

2.5.4 Medios por los que se ejerce el derecho de acceso a la información

Hablar acerca de información y su significado dentro de la ley es *“la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.”*⁷⁰ En su Artículo 3° Fracción III menciona como documentos *los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.*

Toda esta información tiene cuatro caracteres principales en los que se puede clasificar:

a) *Información Pública:* Aquélla al alcance de la ciudadanía, por obligación y derecho debe ser conocida pues refleja el ser y deber ser de la institución gubernamental en cuestión; en ésta puede entrar lo que hace, su visión, misión, directorio de funcionarios, remuneraciones, ejercicio de su presupuesto, trámites, contrataciones, licitaciones, atribuciones de sus unidades administrativas, por poner algunos ejemplos.

b) *Datos Personales:* *“Un dato personal es una información que concierne a una persona física, identificada o identificable. Ejemplos de datos personales son el nombre asociado a las características físicas o emocionales, el estado de salud, la cuenta de correo electrónico, el patrimonio, la religión, la huella digital, la*

⁷⁰ Zamora Etcharren, Rodrigo, *“Acceso a la información pública gubernamental federal”*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 10.

fotografía, el número de seguridad social, etc.”⁷¹ Sólo los titulares de tales datos y que se identifiquen como tales (o en su defecto alguna persona a la que se le confirió un poder especial sobre ellos) tienen derecho de reclamar por ellos y hacerse de los mismos.

c) *Información Reservada*: Este tipo tendrá reserva durante un tiempo determinado bajo los razonamientos que contempla la Ley en su artículo 13, como comprometer la seguridad nacional, menoscabar las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, poner en riesgo la seguridad de una persona, etc. Esto lo determinarán en reunión los miembros del Comité de Información.

d) *Información Confidencial*: Protege dos derechos fundamentales: la privacidad y los datos personales, pues es información de terceros que no puede ser difundida a menos que haya permiso de los titulares de la información.

Estas dos últimas modalidades de información provocan el ocultamiento de la misma, la selección de cierto tipo de datos a entregar y lo que le conviene o no mostrar a la institución; no respetando el derecho de acceso a la información de la cual hay cierto tipo que por su delicadeza no debe ser tan abiertamente expuesta; sin embargo, por eso existen las versiones públicas en las que no se incluyen los datos de las personas involucradas, otorgando básicamente lo que el solicitante pidió desde un inicio. Pero sucede todo lo contrario. Para poder tener acceso a la información que es de interés del particular, hay diversos medios por los cuales se ejerce este derecho:

1. *Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)*: En este medio electrónico hay determinadas fracciones que por deber cada una de las dependencias, entidades y otros sujetos obligados deben tener publicado en internet como información pública de fácil acceso y cualquier ciudadano puede tener conocimiento sin necesidad de realizar solicitudes de información. Datos que se establecen en el artículo 7° de la Ley como estructura orgánica, remuneraciones y directorio de los servidores públicos, trámites que

⁷¹ López Ayllón, Sergio, *“El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”*, México, IFAI, 2009, p. 44.

realizan, licitaciones y contrataciones, ejercicio de su presupuesto, etc. Y aunque la información es pública en su totalidad, es un portal de difícil acceso en algunos de sus apartados para cualquier ciudadano que no tenga conocimientos de computación.

2. *Zoom*: Es un buscador parecido a Google o Yahoo en el cual los ciudadanos pueden buscar dentro de la base de datos de solicitudes y recursos de revisión hechos en años anteriores, la información de su interés, por medio de palabras clave; sin embargo, es tan grande el espectro que abarcan las palabras clave que la búsqueda se hace inútil y tediosa.
3. *Sistema de Solicitudes INFOMEX*: Es un medio electrónico en el que se pueden mandar las solicitudes a cada una de las dependencias y entidades de la APF. Además, algunos de los OSOS y las entidades federativas también utilizan el mismo sistema, aunque cada una tiene su propio carácter individual (no es lo mismo el INFOMEX de la APF, que el que se usa en INFOMEX Chihuahua o INFOMEX SCJN). Antes denominado como SISI (Sistema de Solicitudes de Información) ha logrado los siguientes beneficios:
 - *Es innecesario que el particular acuda de manera personal a las instalaciones de la dependencia o entidad de que se trata para presentar su solicitud o bien para recibir la respuesta correspondiente.*
 - *Monitoreo inmediato, por parte del solicitante, del estado que guarda la solicitud de acceso a la información.*
 - *Cada computadora se convierte en una ventanilla de acceso a la información.*
 - *La entrega de la información se agiliza considerablemente reduciendo tiempos de atención y costos.*⁷²

El POT es un medio electrónico poco eficiente y en ocasiones inaccesible, pues los filtros manejados para que la información esté más “pública” en los portales de

⁷² Secretaría de la Función Pública, *Transparencia...*, Op. Cit., pp. 142-143.

internet son sólo en teoría, pues las personas que no tienen conocimientos en manejo de computadoras se les complica el acceso y terminan por realizar las solicitudes. Si el POT debe ser una herramienta de fácil acceso para el ciudadano, debería tener la información publicada de un modo más fácil, sencillo, comprensible y de clara entrada, pues si el sistema sigue con la misma estructura, el artículo 7º de la LFTAIPG no estará del todo cumplido.

El ZOOM es el buscador más ineficiente que pueden utilizar los ciudadanos para saber si existe alguna solicitud que contenga lo que ellos desean pedir y así no perder tanto tiempo con los días hábiles. Pero siendo por palabras clave en un margen de solicitudes desde la instauración del Sistema INFOMEX, provoca que la brecha sea inmensa y la búsqueda cansada, tediosa y para nada útil. Este buscador debería desaparecer pues demuestra ser de ayuda nula.

El sistema INFOMEX es una herramienta electrónica de fácil uso, manejo y con un gran parecido a lo que es un correo electrónico; aunque hay ciudadanos que no usan o no tienen los conocimientos necesarios de computación, cualquier persona puede tener un fácil acceso, con sólo poseer el usuario y la contraseña que se generó al momento de crear su cuenta. Se registran todas las solicitudes elaboradas, junto con las respuestas que otorgan las instituciones correspondientes, haciéndolo eficiente y eficaz para no ir directamente a la instancia y tratar lo menos posible con la burocracia de las mismas.

2.5.5 El Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA)

Su creación fue enfocada para la investigación en cuanto a los temas de transparencia y rendición de cuentas, y también para difundir las tareas, atribuciones y avances que el IFAI iba obteniendo con el paso de sus labores. Sin embargo, su separación de la Institución fue por motivos jurídicos, ya que no tiene capacidad para crear una asociación civil como el CETA, situación que llevó al entonces Comisionado Presidente Alonso Lujambio a prescindir de éste dentro de su estructura.

En abril de 2005, el CETA fue aprobado por la Fundación William and Flora Hewlett, que donó 1 millón de dólares a la dependencia pública para el desarrollo del proyecto IFAI-Comunidades, destinado a promover el derecho a la información de los grupos marginados. C.R. Hibbs, directora en México de esa fundación, explica que se trató de *“una iniciativa del IFAI, cuando estábamos hablando del donativo Hewlett, del que sólo fue una pequeña parte. La idea era fortalecer a la institución y tener alcance en las poblaciones más pobres, y ellos tenían esa demanda internacional: querían crear el CETA para generar más conocimiento sobre el tema. Ellos llevaron ese proyecto a la mesa.”*⁷³

La idea de poseer un organismo que se encargará de checar los datos estadísticos y monitorear el avance del país en materia de acceso a la información era una buena idea, así el Instituto se daría cuenta de lo que llevaba logrado y dónde tenía que trabajar con mayor ahincó; sin embargo, todas las buenas ideas tienen un buen principio y un final completamente diferente. El Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) es el que se encarga (en el interior del país) de llevar a cabo estudios como la Métrica de Transparencia que año con año analiza y determina cuáles han sido los avances y retrocesos en esta materia.

El poco interés y las anomalías que comenzaron a especularse con la creación del CETA en las entrañas del IFAI, llevaron a que éste optara por separarse del Instituto, y poco a poco dejarle su lugar al CIDE para los estudios internos, y organizaciones internacionales para calificar el avance de México en éste término.

⁷³ Flores Nancy, *“Privatiza IFAI su Centro de estudios”*, México, Contralínea. Periodismo de Investigación, Enero 2008, <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/enero/datos/privatiza-ifai-centro-estudios.htm>, 15/Noviembre/2010, 07:40 pm.

2.6 Análisis FODA del IFAI

<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento de otros países (como latinoamericanos) por ser una institución ejemplo para el fomento de la transparencia y el acceso a la información. -Institución creada con base en un movimiento social y cabildeo entre académicos, servidores públicos, periodistas y sociedad civil. -Compromiso de los servidores públicos del Instituto con los solicitantes y recurrentes que acuden para solicitar ayuda. -La Ley Federal se tomó como ejemplo para las normatividades locales; así como el IFAI para los órganos garantes de las mismas. -Escrutinio público fomentado por la institución para conocer los puntos de vista de los ciudadanos que se acercan al IFAI. 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ser el Instituto de Transparencia en América Latina mejor posicionado en los rankings internacionales. -Tener el reconocimiento de organizaciones internacionales por la procuración del derecho de acceso a la información y su compromiso con la sociedad. -Obtener confianza de la sociedad que acude a pedir orientación, y así fomentar un espacio de seguridad, de acercamiento y reciprocidad con los ciudadanos. -Obtener los mecanismos necesarios de coerción para que no haya abusos por parte de las dependencias y entidades federales a la LFTAIPG. -Convertirse dentro de la APF como una institución respetable y con autoridad, para que se cumplan sus resoluciones a la letra.
<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> -No cuenta con mecanismos que castiguen el abuso de la Ley Federal; tan sólo a los servidores públicos. -Las decisiones tomadas por el Pleno del Instituto no son consideradas definitivas o inapelables por las 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Que entes jurídicos (como tribunales o la SCJN) tomen partido en las resoluciones tomadas por el IFAI; provocando con esto que cualquier institución revoque las decisiones del Pleno volviendo al Instituto un órgano

<p>dependencias y entidades de la APF.</p> <ul style="list-style-type: none"> -No contar con una campaña y una visión institucional correcta para no confundir a los ciudadanos. -Falta de personal que atienda por completo a los usuarios que requieren orientación por parte del IFAI en diferentes medios: personalmente, correos, llamadas, asesorías postales, etc. -Los plazos tan largos que maneja la ley federal para la obtención de información pública (20 días hábiles con opción a prórroga). -Poco acercamiento con sectores claves de la sociedad para que se conozcan las atribuciones y funciones del IFAI: estudiantes (de nivel medio y superior); sociedades civiles, etc. 	<p>sin autoridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Organizaciones Internacionales con sus respectivos estudios muestren y descalifiquen el trabajo de la institución, reflejando a México como un país corrupto. -Que la ciudadanía comience a desconfiar incluso de la institución encargada de la transparencia. -Que las dependencias y entidades de la APF sigan sin otorgar la información que solicitan las personas que llevan a cabo los mecanismos para acceder a ella. -Los estados de la República comiencen a ocultar de igual forma información así como lo hacen las instituciones federales.
--	--

CAPÍTULO III: LAS CONSECUENCIAS DE UN MAL FOMENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

“Usualmente, cuando hablamos de transparencia y acceso a la información del gobierno, aludimos y pensamos que es un derecho de los ciudadanos, en un derecho democrático por excelencia...”

Rodolfo Vergara

3. El derecho de acceso a la información en México

Muchas veces se pierden de vista los avances cuando se trata de criticar y enjuiciar los efectos de un tema en particular: derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, economía, trabajo, etc.; sin embargo no está de más también observar los progresos pues de ahí se desprenden las visiones prospectivas y los panoramas que se desean vislumbrar a futuro.

Conocer, tomar decisiones, obtener resultados, pertenecer, integrar; son definiciones buscadas para que los ciudadanos conozcan y se acerquen a este derecho; sin embargo, son muchos los obstáculos por los que ha pasado y seguirá lidiando para conformarse como esencia de este acceso tanto para informantes como informados. El proceso fue largo por los debates, confrontaciones y visiones dispersas sobre el tema, desde la puesta en vigor de la LFTAIPG se han visto cambios, entre los que habría que diferenciar si han sido avances o retrocesos.

Es aquí donde el trabajo del IFAI se verá reflejado como principal institución ofreciendo la posibilidad de brindar orientación, capacitación y actualización en cuanto al uso y fortalecimiento del derecho en el país: con los institutos de los estados de la República, con las organizaciones civiles, los ciudadanos y todos los

interesados en entender y hacer uso del mismo. Este esfuerzo va encaminado en varias vías: mejorar la visión internacional del país frente a las organizaciones encargadas de evaluar (tanto a nivel mundial como en Latinoamérica); la confianza de la sociedad en el proceso; el reconocimiento y apoyo de la APF así como la aceptación irrefutable de sus decisiones ante cada uno de los casos que se presenten a revisión. Estos puntos son indispensables para entender hacia dónde va el derecho de acceso a la información en este país, el trabajo logrado hasta ahora y hacia dónde va encaminado.

3.1 La visión internacional, juez tajante del escrutinio mundial

Las organizaciones mundiales se han encargado de ser duros enjuiciadores en diversos temas de carácter internacional: armisticio, salud, nivel de vida, ambiente, corrupción, economía, política, etc. En este caso, el tema de acceso a la información también ha sido muy cuestionado por este ámbito ya que la corrupción, la transparencia y una sociedad informada están dentro de esta evaluación. Son muchos los países con legislación referente a éste y que son objeto de análisis (para la ONU, OCDE, OEA, etc.) y así determinar cuáles son los avances y retrocesos de tal tarea.

En una noticia publicada el 6 de Septiembre de 2010 en el Periódico *El Universal*, la ONU y la OEA *“hicieron un llamado al gobierno federal, a sus distintas entidades y a los gobiernos estatales para garantizar que los órganos de transparencia sean autónomos y sus resoluciones sean definitivas e inatacables”*⁷⁴ presionando a México para mejorar, fortalecer y otorgarle el lugar merecido tanto al instituto federal como a los locales. En reunión con los comisionados del IFAI durante su visita al país expusieron *“que a nivel internacional la experiencia del IFAI se toma como ejemplo, pues pocos países logran institucionalizar el ejercicio de la transparencia como en México.”*⁷⁵ Dichos comentarios abren las puertas a la espera de mejorar y obtener de estas organizaciones una mejor crítica

⁷⁴ Jiménez Horacio, *“ONU y OEA piden autonomía para IFAI”*, México, El Universal.mx, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/706596.html>, 02/Enero/2011, 19:49 pm.

⁷⁵ IFAI, *“Destacan relatores de la ONU y la OEA la labor del IFAI en pro del Acceso a la Información”* En: Comunicado IFAI 087, México, 11 de Agosto de 2010, IFAI/087/10.

encaminada al reconocimiento y el valor otorgado al esfuerzo del instituto federal y de los locales.

“Por una parte el IFAI es parte del estudio “Government at a Glance” de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE). Este proyecto se centra en la recopilación (de) datos oficiales de los gobiernos de los países miembros de este organismo internacional. La información recolectada, permite elaborar indicadores que describen las actividades del gobierno para evaluar por medio de éstos el rendimiento y actuación del mismo. En particular, el proyecto se centra en la evaluación de políticas de gestión pública y áreas de recursos humanos, presupuesto, normatividad e integridad. La publicación de este estudio se encuentra programada para el año de 2011.

El IFAI participa actualmente con el Banco Mundial en un proyecto de análisis comparado de varios países, en el cual se explorarán los principales factores que afectan los procesos de formulación, adopción e implementación de legislación en materia de acceso a la información y transparencia, así como los principales actores involucrados para lograr la implementación y las diversas estrategias empleadas por los mismos. Se analizarán además las lecciones aprendidas por los países.”⁷⁶

El trabajo y visión a nivel internacional buscado por el IFAI con respecto al esfuerzo para reflejar que es un instituto independiente buscando el fomento del derecho de acceso a la información, tener los mecanismos suficientes para facilitar la vía y recordar a la administración pública de México la importancia y el potencial desarrollado en el pleno ejercicio. Si este ánimo sigue siendo el mismo no sólo por las autoridades principales del Instituto (los Comisionados) sino por todos los servidores públicos que laboran en él, continuando con la plena conciencia y convicción de luchar por este derecho, se obtendrán mejores resultados no sólo a nivel internacional, sino también nacional.

⁷⁶ Respuesta a la solicitud de información con número de folio **0673800147710**.

México lograría posicionarse en los rankings latinoamericanos en un mejor puesto que el obtenido en los últimos años; siendo ejemplo de Chile, está por debajo de este mismo en cuestión de evaluación (aún teniendo el reconocimiento de éste por haber sido ejemplo para la publicación de la legislación chilena); y por añadidura, obtener el reconocimiento de organizaciones internacionales por la procuración del derecho de acceso a la información y su compromiso con la sociedad, estableciendo públicamente los resultados positivos de tal institución. El trabajo está, lo que hace falta es no dejar de lado todo el esfuerzo aplicado hasta ahora: ubicar las fallas, combatirlas y mejorar día con día para continuar con la labor en pro de este derecho.

Por una razón primordial los organismos internacionales fueron creados por las naciones para tener vigilantes y jueces más mordaces en quien recurrir, si los mismos no son capaces de atender las demandas y sugerencias que elaboran con previo estudio del tema en cuestión, no habrá entonces ese motivo sustancial por el que aparecieron la ONU, la OCDE, la OEA, etc. sino como mero adorno y una fachada para cumplir con cuestiones éticas y morales impuestas por ellos mismos. Un elemento sustancial de estudio es ubicar los puntos débiles, los impedimentos, resultados y las visiones prospectivas para entonces poder continuar bajo el mismo camino o modificar esos detalles evitando el progreso; es por esto que existen los organismos internacionales, para tener vigilancia más allá de la interna.

3.2 Visión actual del derecho de acceso a la información en México

Para entender la posición en el panorama nacional hay que tomar en cuenta la importancia para la ciudadanía y la formación de ese lazo de confianza; para los estados de la República y la iniciativa por ser parte del cambio; y en los entes jurídicos que han tratado de tomar partido en las decisiones establecidas por el Pleno en las resoluciones emitidas sobre los recursos de revisión hechos por los recurrentes ante las autoridades del IFAI. Cada uno de estos puntos es clave para

poder comprender bajo que panorama pinta el camino del acceso a la información y la transparencia.

“Ahora la sociedad está dispuesta a opinar en el diseño de las políticas y, sobre todo, a supervisar y evaluar las acciones de gobierno. Para que esta colaboración sea fructífera es necesario que la sociedad cuente con información ordenada, precisa y verdadera sobre el estado de los asuntos públicos.”⁷⁷ Los cambios son perceptibles en una sociedad globalizada no solo centrada en lo local sino fuera de sus límites territoriales; con mayor razón para tomar partido en los acontecimientos de su país, necesita tener de primera mano y verídicamente las decisiones tomadas en su aquí y su ahora, es allí donde radica la importancia del acceso a la información y como no se puede dejar de trabajar en beneficio de sus múltiples ramificaciones.

3.2.1 Los estados de la República y su compromiso con este derecho

“El estado de Yucatán se sumó hoy al sistema INFOMEX y con él quedan incorporadas todas las entidades del país a este mecanismo que hace idéntico el trámite para el ejercicio del derecho de acceso a la información ante cualquier institución o nivel de gobierno. Este convenio guarda un significado muy especial, porque con él concluimos un ciclo iniciado hace cinco años y a través del cual se fueron incorporando cada una de las entidades federativas al sistema, expuso la comisionada presidenta del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Jacqueline Peschard.”⁷⁸

El Sistema INFOMEX es la herramienta electrónica creada para unificar el proceso de acceso a la información de una manera fácil y concisa para todas las dependencias y entidades de la APF, las entidades federativas e incluso los OSOS; con esta acción en donde Yucatán firma el convenio por el cual utilizará esta herramienta, queda consolidado en todo el país el esfuerzo del IFAI por tener una misma vía (de fácil acceso, gratuita y bajo una misma temática) con la cual los

⁷⁷ Vergara Rodolfo, *“Cuadernillo 5: La Transparencia como problema”*, México, IFAI, 2005, p. 36.

⁷⁸ IFAI, *“Queda unificado en todo el país el trámite en internet para ejercer el derecho de acceso a la información pública.”* En: Comunicado IFAI 154, México, 26 de Noviembre de 2010, IFAI/154/10.

solicitantes podrán realizar sus solicitudes de acceso a la información. Este avance le da al IFAI y a los institutos locales un impulso importante para posicionarse en el ámbito jurídico y social como los ejes rectores ante la materia correspondiente.

Aunque no todos los estados han puesto en marcha este Sistema, pues aún no actualizan sus bases de datos, los 32 ya han firmado el convenio por el que pondrán a funcionar el mismo instrumento. El compromiso se ha visto reflejado en la firma de éstos entre las autoridades de los institutos locales y el federal; sin embargo, el trabajo no puede quedar solamente ahí, pues el verdadero acceso a la información se verá consolidado cuando las entidades federativas también le abran las puertas a la entrega de información y no se vuelva el proceso opaco como ocurre en algunas instituciones de la APF. Aunque las entidades federativas son autónomas, el trabajo en conjunto con el federal logrará que todos los esmeros tengan una base porque luchar y continuar en el mismo camino.



* Mapa obtenido en: <http://www.proyectoinfomex.org.mx/>.

3.2.2 La sociedad y su papel dentro del ejercicio de su derecho

Una ciudadanía informada tiene en sus manos el poder de beneficiarse con la misma cuando sabe cómo aplicar lo que obtiene; esto y más le da el derecho de acceso a la información pública, tener los elementos necesarios para estar notificados del ser y deber ser de las instituciones gubernamentales estando al servicio de los beneficios de la población. Sin embargo; con el paso de los años, éstos han perdido confianza en su gobierno, políticos, instituciones; es decir, en todo el sistema en el que colocan sus necesidades e inquietudes. Cuando esa confianza se pierde, es muy difícil recuperarla; el trabajo del IFAI debe redoblar esfuerzos al poner muy en claro tanto sus funciones, atribuciones y sus límites dentro del manejo de este derecho, sino caería en el mismo error de todas las demás instituciones y la confianza formada con los años se vendría abajo.

*“El Instituto Federal de Acceso a la Información (y Protección de Datos) respondió desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público.”*⁷⁹ Abrir esta brecha y acercar a la gente con su gobierno, no sólo logra redes de información, además restaura la confianza perdida buscando medios de consenso y trabajo conjunto para evitar la corrupción y la opacidad.

El mayor logro dentro de este mismo tema de trabajo conjunto es la Ley Federal, pues tanto sociedad organizada y gobierno lograron poner en una mesa a juicio de personas expertas en el tema, la estructuración de la legislación que regiría este derecho fundamental ubicado en el Artículo 6° de la Constitución mexicana. Una de las principales tareas del Instituto es difundir en la comunidad de las proezas de este derecho: las formas de ejercerlo, los beneficios, medios, y métodos de impugnación en cuestión de no haber respuestas satisfactorias.

⁷⁹ Marván Laborde, María, *“El Acceso a la Información Pública: un instrumento útil para la sociedad organizada”*. En: IFAI, *“El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad”*, México, IFAI, 2005, p. 5.

“A fin de dar cumplimiento a las atribuciones de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información, establecidas en el artículo 33 de la LFTAIPG, este instituto ha editado los siguientes materiales:

- *Marco Normativo.*
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Siete informes de labores al H. Congreso de la Unión.*
- *Catorce números de la serie Cuadernos de Transparencia en formato de audio.*
- *Dieciocho números de la serie Cuadernos de Transparencia.*
- *Diecisiete coediciones*
- *Ocho memorias sobre distintos eventos de concurrencia masiva.*
- *Cinco materiales adicionales enfocados a temas específicos como la gestión de archivos, la gestión de las Unidades de Enlace de la APF y la compilación de normatividad aplicable a los Otros Sujetos Obligados de la LFTAIPG.*
- *Cinco trípticos que describen los procedimientos de acceso a la información.”*⁸⁰

Todos estos materiales son distribuidos de forma gratuita ya sea en el CAS dentro del instituto o en los eventos a los que asiste como las ferias de libros, conferencias, etc. Además, de realizar eventos con los mismos institutos locales en las diferentes entidades federativas: foros, conferencias y eventos con temas específicos y relacionados con el tema de la transparencia y el acceso a la información (como la protección de datos personales, la rendición de cuentas, etc.); la Semana Nacional de Transparencia realizada una vez al año siendo el evento principal del mismo; talleres con organizaciones civiles, sociales, periodistas, estudiantes, empresarios, etc.

⁸⁰ Respuesta a la solicitud de información con número de folio **0673800147710**.

Módulos	Duración	Temas	Técnica	Actividades	Recursos
Módulo I <i>Nivel Básico:</i> LFTAIPG. Objetivos, estructuras y funcionamiento	60 -90 min.	* Conceptos básicos del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. * Procedimientos * Objetivos y alcances de la reforma al artículo 6° constitucional.	Exposición con Power Point.	Exposición Sesión de preguntas y respuestas	Computadora y cañón
Módulo II <i>Nivel Intermedio:</i> Uso de herramientas electrónicas para el acceso a la información	90-120 mis.	* Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) * ZOOM (buscador de solicitudes de información y recursos de revisión) * Sistema de Solicitudes de Información (SISI) * Sugerencias para realizar solicitudes de información	Demostración en línea. Dinámica grupal. Exposición con Power Point	Demostración del funcionamiento de las herramientas electrónicas para el ejercicio del derecho de acceso a la información Trabajo en equipos.	Computadora con acceso a internet y cañón
Módulo III <i>Nivel Avanzado:</i> Uso estratégico del derecho de acceso a la información pública	120-150 mis.	* El derecho de acceso a la información como herramienta para dar viabilidad a otros derechos fundamentales. * Ejemplos de casos exitosos en el uso del derecho de acceso a la información. * Metodología de investigación a partir del uso del derecho de acceso a la información	Exposición con Power Point. Dinámica grupal	Discusión sobre el derecho de acceso a la información y su relación con otros derechos. Sesión de preguntas y respuestas. Trabajo en equipos	Computadora con acceso a internet y cañón Tarjetas Formato metodológico

* Cuadro obtenido de la Respuesta a la solicitud de información con número de folio **0673800128710**.

En el cuadro anterior se presenta la base de los módulos que maneja la Dirección de Promoción y Vinculación con la Sociedad Organizada (adscrita a la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)) tiene por objetivo ser la encargada de dar acercamiento a la sociedad en general (académicos, estudiantes, sociedades civiles, periodistas, etc.) para el conocimiento básico del acceso a la información. Durante 2010, organizó múltiples talleres, foros y conferencias a nivel nacional con el fin de promover de manera más amplia las funciones y atribuciones que tiene el Instituto.

Dentro de la dinámica de sus talleres, maneja una serie de módulos con los cuales busca dar la mejor capacitación a los asistentes; al final, éstos contestan una encuesta para saber el punto de vista en cuanto al funcionamiento que le encontraron al taller y si lograron captar la esencia de la misma. Aunque falta mucho por trabajar, el IFAI anuncio el 27 de Noviembre de 2010 que la cifra de solicitudes de información había aumentado a 600 mil durante el periodo de 2003 a 2010, esto demuestra a una sociedad ávida de información y de conocer al gobierno tanto en sus acciones como decisiones.

“El aumento constante de las solicitudes de acceso a la información se observa en el siguiente registro histórico anual: en 2003, 24 mil 97 trámites; en 2004, 37 mil 732; en 2005, 50 mil 127; en 2006, 60 mil 213; en 2007, 94 mil 723; en 2008, 105 mil 250, y en 2009, 117 mil 597. De enero a noviembre, se tienen registradas 110 mil 437 solicitudes, faltando las que accedan en lo que resta del año.

Desde la creación del IFAI, es decir, en los siete años (ocho) recientes, las cinco dependencias y entidades de la AFP que registran mayores peticiones de acceso de información, son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con 88 mil 246; la Secretaría de Educación Pública (SEP), con 28 mil 88; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con 20 mil 722; la Secretaría de Salud (SSA), con 18 mil 124, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(SEMARNAT), con 17 mil 977. Del total de solicitudes, el 96 por ciento se ha hecho vía Internet, mediante el uso de INFOMEX.”⁸¹

El aumento de solicitudes registrado año con año muestra el avance paulatino de México en cuestión de conocimiento de este derecho; cada una de las dependencias y entidades de la APF muestran sus propios registros de solicitudes. Pero no todo para en la realización de solicitudes, no se debe desviar el camino del hecho de las respuestas; que de verdad se otorgue la información solicitada a los ciudadanos y no sea negada, ese es el verdadero avance y no solamente el creciente número de solicitudes.

Otra de las grandes cuestiones de 2010 fue el presupuesto que pidió el IFAI para el ejercicio de 2011; la principal razón fue la nueva tarea encomendada en cuestión de protección de datos en posesión de los particulares, lo que causó pedir más ingresos a la federación para cumplir con esta tarea y dotar de elementos necesarios a la institución para realizarla. Desde su creación, el presupuesto ha crecido sólo un 1%, pero sus funcionarios han aumentado a 560%, por esto la urgencia del mismo.

“Este es un presupuesto muy acotado, es un presupuesto muy sobrio, que está planteando una reestructuración del IFAI, en la medida en que éste se ha dedicado básicamente, en los siete años y medio de vida, al acceso a la información; ahora necesitamos capacitar a nuevo personal para esas funciones, y eso, pues, requiere de recursos, indicó (Jaqueline Peschard). En ese periodo, agregó, el Instituto ha mantenido una estructura y un presupuesto claramente inercial, al no percibir incrementos importantes, por lo que ahora sí requiere de un incremento para cumplir con su nueva tarea, que es la protección de datos en posesión de particulares.”⁸²

⁸¹ IFAI, *“Aumenta a más de 600 mil las solicitudes de acceso a la información pública.”* En: Comunicado IFAI 155, México, 27 de Noviembre de 2010, IFAI/155/10.

⁸² IFAI, *“En riesgo, derechos de las personas si el IFAI no recibe recursos suficientes para 2011: Peschard.”* En: Comunicado IFAI 144, México, 05 de Noviembre de 2010, IFAI/144/10.

Al IFAI se le otorgó parte del presupuesto que necesitaba, los cambios que realice en 2011 determinarán la forma en que trabajará dentro del rubro de la nueva ley y así continúe con su labor dentro de los propósitos y funciones en su visión y misión como organismo encargado del acceso a la información y la transparencia. El trabajo, los logros, las metas y objetivos no pueden quedarse ahí; la labor debe seguir y no olvidarse pues sería una gran falla que pasen los años y en vez de seguir hacia delante, se pierda la batalla contra la corrupción y la opacidad gane terreno en la vida de la administración pública de este país.

3.2.3 La intervención de entes jurídicos en las decisiones del IFAI

Cuando un solicitante recibe como respuesta para la solicitud de información que realizó una negativa o inexistencia de la misma, tiene la oportunidad de reclamar por esa contestación por medio de un recurso de revisión. Estos recursos se impugnan a la institución a la cual se realizó y tienen un proceso de 50 días hábiles para dar veredicto; esto quiere decir que después de la investigación realizada por el equipo del comisionado ponente y de tener las pruebas necesarias, en el Pleno se votará a favor de que se otorgue la información o se le da la razón al órgano gubernamental de no dotarla.

Para este ejercicio hay varios puntos en contra; el primero de ellos es que la Ley no sirve para castigar el abuso de la misma (solamente a los servidores públicos que no brinden la información); y segundo, las resoluciones del Pleno no son del todo acatables e irrefutables. La necesidad de tener una legislación completa que también castigue el incumplimiento de ella, pues si el IFAI vota por la entrega de lo requerido por el solicitante, la segunda respuesta puede ser de nuevo negativa y el IFAI tiene pocos elementos para obligar a las dependencias y entidades de la APF a cumplir con el veredicto. Sin esta modificación, los organismos gubernamentales seguirán violentando la Ley Federal pasando por encima del artículo 6° Constitucional.

Por otro lado, al ser sólo un vigilante y no un juez, el instituto pierde fuerza y no tiene los elementos para hacer valer sus decisiones al pie de la letra colocándolo

en una postura desventajosa. Durante 2010, se dieron dos casos relevantes en cuanto a desacato de resoluciones; el primero por parte de la PGR sobre algunos expedientes (casos Rosendo Radilla y Ernestina Ascensio), y el segundo del SAT al no querer otorgar los nombres de las personas físicas y morales a las que se les perdonaron créditos fiscales. Ambas pidieron la intervención del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste alegó en el primer caso que no era de su competencia (llevándolo ante la SCJN); sin embargo, en el segundo lo aceptó. Intervenciones jurídicas ajenas al instituto competente del tema le resta autoridad, legitimidad y legalidad si tribunales que manejan otro tipo de contenidos y acciones toman partido en temas de acceso a la información y transparencia que no son de su competencia, pues éstos también están bajo la LFTAIPG aunque con un modo muy diferente de ejercerlo.

Este también es un punto en desventaja provocando el deficiente avance del derecho, pues los poderes tanto legislativo como judicial y los organismos autónomos que son los denominados en la ley Otros Sujetos Obligados, tienen sus propios mecanismos de impugnación resueltos por ellos. Si son éstos los que niegan la información, ¿de qué sirve interponer un recurso de revisión ante la misma autoridad que declinó a entregarla? El IFAI debería resolver todas esas inconformidades pues es una de las razones de su creación. Si se sigue en este camino el único resultado seguirán siendo los obstáculos sin accesar al progreso.

Bajo estas circunstancias muchos usuarios se han visto afectados incitando a la desconfianza y al enjuiciamiento del Instituto sin saber que enteramente no es su culpa sino que las leyes no lo dotaron de instrumentos de coerción sólidos permitiéndole castigar, señalar y hacer cumplir tanto a la LFTAIPG como a las resoluciones declinadas hacia un lado de la balanza. Cada unos de los Tribunales Jurídicos y Administrativos existentes en este país tienen su propio campo de trabajo, sus objetivos que litigar y los medios legales para ejercer sus decisiones, a ninguno de ellos corresponde el tema del acceso a la información y en sí, no existe ningún organismo que lo haga provocando todos los problemas descritos en un sistema quebrantable con los pocos medios coercitivos para acatar reglas.

3.2.4 Falta de compromiso de la APF con el acceso a la información

Los sujetos de la LFTAIPG son todas las dependencias y entidades de la administración pública federal y los denominados Otros Sujetos Obligados (OSOS) (el poder legislativo, judicial y los organismos autónomos) a los cuales se podrán realizar solicitudes de acceso a la información para conocer de sus atribuciones, funciones y decisiones. Las más de 240 instituciones que pertenecen a la APF y que son vigiladas por el IFAI con el paso de los años han logrado evitar en muchas ocasiones entregar la información que se les ha requerido.

Estos organismos gubernamentales aún no están comprometidos del todo con el derecho de acceso a la información pues a pesar del creciente número de solicitudes, los recursos de revisión también son en gran medida interpuestos por la inconformidad de los usuarios. Los datos estadísticos muestran que es verdad que la gente está muy interesada por realizar peticiones; sin embargo, también es muy alto el número de recursos que se han interpuesto desde la publicación de la ley.

Solicitudes de Información	Negativas	Recursos de Revisión
591,047	13,804	32,409

* Datos obtenidos de la respuesta a la solicitud con número de folio **0673800147710**.

Dependencia o Entidad	Solicitudes	Recursos
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	86,417	3,725
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	27,700	1,365
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	20,500	1,030
SECRETARÍA DE SALUD	17,822	843
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	17,730	448
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	15,888	908
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	15,768	1,509
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	15,742	982
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	13,651	730
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	13,236	1,169
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	10,807	821
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	10,717	573
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	10,672	557
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	10,485	557

* Datos obtenidos de la respuesta a la solicitud con número de folio **0673800147710**.

El cuadro anterior refleja las instituciones que más solicitudes de información y recursos de revisión han recibido durante el periodo del 12 de Junio de 2003 al 25 de Octubre de 2010. Aunque el número de solicitudes es más grande que el de recursos, no debemos perder de vista que tipo de impugnaciones son interpuestas; por ejemplo, tanto las del IMSS como el ISSSTE son de acceso a datos personales: cuando el solicitante no está conforme con las semanas cotizadas, sus altas y bajas, expedientes médicos u otras peticiones que comunmente son hechas a estas dos instituciones. Lo que provoca en mayor medida desconfianza en los mecanismos y métodos creados para poner en práctica este derecho.

Cuando el IFAI cumpla 10 años de su creación, tendrá que revalorar no sólo su trabajo, sino el de toda la APF, en estudiar los avances obtenidos en éstos para así poder meditar lo que hace falta o si en verdad ya se han logrado los objetivos y sólo habrá que mantenerlos. Las instituciones gubernamentales no sólo deben procurar la capacitación de los funcionarios de las Unidades de Enlace, sino también lograr que todos estén al tanto de este derecho fundamental y la manera de poder ejercerlo, además del conocimiento general de donde están parados porque muchas veces ni siquiera las mismas personas que trabajan allí saben el ser y el deber ser de la dependencia o entidad donde laboran.

El acercamiento entre el IFAI y la APF (sin descuidar tampoco a los OSOS) debe mantenerse estrecha buscando siempre el punto óptimo de trabajo, para así también quitar la mala imagen cargada consigo de entes burocráticos, corruptos y sin sentido de servicio público. Incluso llega a ser beneficioso para ambos por crear lazos de seguridad y estabilidad con la ciudadanía perdidos con el paso de los años, construyendo una sociedad activamente política y un gobierno transparente con capacidad de rendición de cuentas.

3.3 Obstáculos y Metas: ¿Retrocesos o Avances?

Los problemas y objetivos que se han impuesto con el correr de los años en materia de transparencia y acceso a la información en México son puntuales y

cruciales para establecer la línea a seguir por el escrutinio internacional y nacional que sólo está buscando los medios para exponer lo correcto o incorrecto trabajado por el IFAI. Los estudios internacionales son tajantes a la hora de exponer los buenos o malos resultados de los países miembros de alguna organización (ya sea la OCDE, ONU, Banco Mundial, OEA, etc.). Esos resultados impactan no sólo a nivel nacional, sino también en el plano internacional colocando ante el ojo de miles de críticos los muchos o pocos esfuerzos establecidos en los mismos.

Tales resultados, sean positivos o negativos, enaltecen o descalifican en unas cuantas páginas (y bajo la lupa de un grupo de individuos calificados para tal acción) toda la estructura del ser y deber ser de la institución federal encargada de esa tarea. Como en el caso del IFAI, dependiendo del trabajo y los resultados arrojados en materia de transparencia y corrupción, no sólo será objeto de estudio dicho instituto, sino que además el país se verá enteramente tachado de manera abierta ya sea por su falta de compromiso con los ciudadanos y su derecho a informarse ó por el gran logro forjado con los años y con sus propias manos para abrirle paso a la transparencia y dejar atrás a la opacidad.

Dentro del país, la situación es un poco más compleja pues se checan múltiples vertientes en las cuales analizar los avances o conflictos por los que atraviesa y así obtener los resultados óptimos deseados. Los estados de la República tienen legislación para ejercer este derecho, así como un órgano vigilante de tal cumplimiento, haciendo los progresos grandes en esta materia para los años transcurridos desde la publicación de la LFTAIPG, pero no puede quedar todo en meros avances electrónicos o legislativos, los resultados deben reflejarse en el fomento, en una sociedad cada día más informada sobre éste y una administración pública estatal y municipal ni opacas ni inaccesibles como pasa con muchas de las instituciones federales poniendo trabas para la obtención de la información requerida.

“De acuerdo con el estudio Métrica de la Transparencia 2010, cuyos resultados se presentaron el 9 de septiembre, por lo menos 50% de las leyes de transparencia que existen en el país no definen en forma clara cómo, cuándo y

bajo qué criterios se considerará una información como reservada o confidencial.”⁸³ Además, los últimos meses del 2010 el estado de Campeche ha puesto trabas para acceder a información sobre su ejercicio presupuestal y no permite tener ese tipo de datos. Por lo que no se puede afirmar con seguridad la inexistencia de obstáculos para librar en esta materia; si bien los 32 estados tienen legislación, un órgano garante y todos firmaron el convenio con el IFAI para utilizar el Sistema INFOMEX, no se puede aseverar que las entidades federativas estén dispuestas a otorgar todo lo solicitado por los ciudadanos y se den más casos como el de Campeche, pues esto provocará en un futuro (en cuestión de materia de transparencia local) la afectación y progresos poco deseados.

*“La confianza (como la desconfianza) aparece como un aspecto central en sociedades complejas. En prácticamente todas las encuestas sobre actitudes políticas, se advierten preocupantes niveles de desconfianza entre las personas (confianza interpersonal) y sobre algunas instituciones, donde se incluye a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)”*⁸⁴ La sociedad también puede convertirse en juez tajante cuando no obtiene los resultados buscados en sus autoridades, depositando su confianza y solicitando que en gran parte cubra las necesidades requeridas en toda relación gobierno-ciudadanía.

Cuando este lazo se ha visto desgastado con el paso de los años por múltiples factores, las instituciones se ven cada día con más carga ética y laboral, sobre todo una institución como el IFAI con un objetivo tan claro como es el acceso a la información para resultar en un sistema transparente. Sin embargo; debe cuidarse en este caso el hecho de que la institución en sí no es la encargada de poseer toda la información de la APF ni de todos los estados de la República, con esta confusión se provoca en el ciudadano incertidumbre de primera instancia con el Instituto colocándolo inmediatamente como un ente burocrático y con difíciles procesos, sin lograr lo necesitado al final.

⁸³ Gómez Durán Thelma, *Vuelven...* Op. Cit., 18:32 pm.

⁸⁴ Hervia de la Jara, Felipe, *“¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social”*. En: IFAI, *“Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano”*, México, IFAI, 2006, p. 15.

El trabajo del IFAI debe seguir enfocándose a fomentar en la sociedad este derecho y enfatizar sus límites para poder lograr un verdadero lazo de confianza con los ciudadanos que se acercan a pedir apoyo a la instancia; ubicando a la sociedad a la cual necesita acercarse siendo puntos clave para este desarrollo, implementando talleres que ahora también aborden la protección de datos personales en posesión de los particulares, mejorando sus sistemas de encuestas que a veces se vuelven tediosos y complejos por la cantidad de preguntas manejadas después de pasar mucho tiempo en el curso, y sobre todo tener el personal necesario para cubrir la atención a los usuarios que el mismo IFAI realiza en sus instalaciones.

Si el trabajo continúa siendo como hasta ahora, con esa convicción de servicio de quienes laboran en él, al cumplirse 10 años de la implementación de la LFTAIPG los resultados serán muy favorables para la institución y, sobre todo, para los ciudadanos, pues fue por ellos y por la libertad de conocimiento que se luchó por una legislación en la materia y la institucionalización de la misma para obtener resultados visibles y palpables. Si los solicitantes buscan solución a sus conflictos de acceso cuando fueron negadas o rechazadas sus peticiones y acuden al IFAI para buscar el modo de obtenerla, los múltiples obstáculos para el siguiente paso suelen ser más complejos que los mecanismos para pedirla.

La falta de medios coercitivos para castigar el abuso a la ley y a las decisiones del instituto genera interiormente desacato, incumplimiento, desorden e ineficiencia para conseguir los objetivos y metas impuestas desde su creación. La intervención de entes jurídicos ajenos al tema pone en tela de juicio la capacidad de actuación y en el momento en que alguno de ellos de un fallo a favor de la dependencia o entidad en cuestión del caso, forjará el primer resquebrajamiento dentro del derecho de acceso a la información.

Este es uno de los principales y más delicados obstáculos que tiene el IFAI frente a su estructura; si permanece de esta forma con el paso de los años perderá toda la imagen trabajada durante tantos años en los que ha visto logros, recibido elogios de otras instituciones de Latinoamérica y el mundo dedicadas al mismo

tema y sobre todo la pérdida de la confianza de la sociedad que con tanto esfuerzo ha perseguido desde su fundación. Mientras no se persiga la modificación de tal barrera, las inconformidades se harán cada vez más grandes.

Gran parte de este problema lo conforma la APF sin lograr desprenderse totalmente de la centralización del poder, de las redes de corrupción, del ocultamiento y de la poca costumbre de rendir cuentas. Conviene a los servidores públicos hacer entender que para avanzar, los viejos métodos y pensamientos deben eliminarse, dándose cuenta de la era y el tiempo donde está parada la sociedad, siendo cada vez más exigente y ya no se engaña tan fácilmente como antes. El compromiso generado con la publicación de la LFTAIPG no sólo fue con la población mexicana en general, también fue con las instituciones gubernamentales, una oportunidad de mostrar a los ciudadanos su trabajo, valores y restaurar esa brecha abierta con los años entre las instituciones gubernamentales y la sociedad.

Con la experiencia obtenida durante el trabajo desempeñado en el IFAI, se enfoca con claridad cuáles son las dudas más constantes y generales de los usuarios, hacia dónde canalizar y cuáles son las negativas que más otorgan. El IMSS es el ente con más quejas generadas por parte de los solicitantes y aunque los recursos de revisión en cifras no son muchos así como las solicitudes, la mayor parte de ellas es por acceso a datos personales, sus archivos son inmensos y demuestran ineficiencia y el pésimo manejo de sus propios documentos.

Instancias como el SAT y la PGR con tal de no entregar la información han acudido a organismos jurídicos para revocar las decisiones del Instituto, dejando muy en claro la delgada línea que existe entre el acceso y el ocultamiento; estos hechos provocan un desarrollo paulatino sobre todo en el conocimiento e implementación del acceso a la información. Con problemas así, con falta de visión, con la poca disponibilidad de algunas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y haciendo de la transparencia más un problema que un beneficio, el futuro que le espera al IFAI sigue siendo muy problemático, lejano de la realidad deseada y rodeada sólo por el centralismo y la burocracia.

3.4 Escenarios del desarrollo de la transparencia y el acceso a la información en México

Visión 1: Dado el caso de que el IFAI redoble esfuerzos, ubique sus puntos fuertes y mejore en los débiles logrará posicionarse en un plano internacional de admiración, ahínco, fortaleza y continuidad ante una tarea ni relegada ni aislada de todo el trabajo de todo un país para con sus ciudadanos y el compromiso mundial consolidando su visión prospectiva de las relaciones entre gobierno y sociedad. De no ser así, de perder terreno en el ámbito nacional reflejando en los resultados la decaída de un esfuerzo, sólo habrá desprestigio, desconfianza y transformación de una institución nacida de una lucha social y académica, a un ente sin autoridad y sin capacidad de respuesta para lo requerido.

Visión 2: Si las entidades federativas logran consolidar una legislación y una institución local fuerte, con una visión de la transparencia y el acceso a la información clara, concisa y fuera de las manos de la corrupción y la opacidad, podrán lograr en el ámbito estatal y municipal el acceso a la información apoyando al ámbito federal a tomar la misma fuerza, pues los grandes cambios comienzan desde lo local. Pero si los estados toman la vía del ocultamiento y la negación de la información, el panorama pintará un paisaje nada alentador y las críticas tanto de la sociedad como de las organizaciones internacionales seguirán tachando a México como un país corrupto y fuera del contexto del progreso que se pretende para las naciones en vías de desarrollo.

Visión 3: Con el trabajo enfocado también al conocimiento de los ciudadanos de este derecho, el personal necesario para lograr la atención requerida, convicción de servicio por parte de los servidores públicos que laboran en el IFAI y no descuidar ninguna de las dos tareas importantes del mismo (el acceso a la información y la protección de datos personales) este Instituto logrará obtener no sólo el acercamiento de la sociedad para saber y ejercer su derecho, sino además podrá forjar un lazo de confianza como pocas instancias gubernamentales poseen dentro de la administración pública y en los poderes de la Unión. Si por lo contrario, el IFAI descuida todos estos campos las personas dejarán de verlo

como una institución en quien confiar y depositar sus dudas, convirtiéndolo en un ente burocrático sin más trabajo que el de oficina y sirviendo sólo como mera fachada para cumplir expectativas a medias de las organizaciones internacionales.

Visión 4: Cuando se le dote al IFAI de los mecanismos coercitivos necesarios para el cumplimiento de su tarea, sin la intervención de terceros (como tribunales jurídicos y administrativos) logrará por fin establecer las bases que le permitan consolidar su legislación posicionándola ante la sociedad y el gobierno como algo fácticamente indiscutible y respetable. Por otro lado, cuando unos de estos entes intervengan dando un veredicto positivo a la institución gubernamental en cuestión, dejará al IFAI fuera de cualquier visión prospectiva de convertirse en una institución honorable y digna de la confianza de la gente. Como le pasó al IFE, creado primero como un organismo libre de la intervención de terceros para ser quien ejecutará las facultades en el campo de las elecciones, terminando por ser una institución fuera de los límites de la seguridad de los ciudadanos y con un Tribunal que decide a favor de quién se da el fallo último de la elección en turno. Ese futuro le espera al IFAI si no se hacen las reformas necesarias para el cambio urgente necesitado en su legislación.

Visión 5: En el momento en que la APF logre deshacerse de prejuicios, de la burocracia, del centralismo y de un mal manejo de sus archivos, podrá acceder plenamente al mundo de la transparencia en el cual obtendrá beneficios muy fructíferos como la confianza de la ciudadanía, un mejor uso de los documentos que tiene en sus arcas, conocimiento pleno de la administración pública, una sociedad activa en los asuntos y decisiones del gobierno, etc. Si la información sigue negándose sólo habrá retrocesos y estancamiento en un tema beneficioso para todas las partes: sociedad, gobierno y administración pública permitiendo así la dominación de la corrupción y un laberinto sin salida de un círculo vicioso que no dejará de dar vueltas en la dirección equivocada.

3.5 Después de ubicar las causas, ¿qué?

“...una actividad es algunas veces calificada como de tipo política para indicar que las decisiones críticas relacionadas a ella son hechas dentro del sector público. El sector público incluye actividades gubernamentales y algunos aspectos de actividades realizadas por el gobierno. La magnitud y complejidad del sector público es, por supuesto, diferente de una nación a otra.”⁸⁵ Dentro de este capítulo, se han analizado los posibles escenarios a producirse ubicando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas por las que atraviesa el derecho de acceso a la información pública en nuestro país, siendo pieza angular de la recuperación de la confianza, disminución de corrupción, recordatorio y fortalecimiento de la ética a poseer por los servidores públicos, el anhelado concepto de un gobierno democrático abierto a sus ciudadanos, fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, transparencia y rendición de cuentas, construcción de instancias autónomas (como el caso del IFAI y de los institutos locales) con capacidad de tomar decisiones sin intervención de terceros y con las medidas coercitivas de hacer valer sus resoluciones.

“El concepto de sistemas tiene un papel muy importante en nuestro punto de vista moderno del mundo. La idea fundamental del enfoque de sistemas para abordar problemas se ha arraigado tanto en la tecnología contemporánea, que tendemos a darla por un hecho, y hablar de ella como si se tratara de una metodología muy precisa (lo cual no es). El enfoque de sistemas intenta estudiar el comportamiento de sistemas completos en vez de concentrarse en las partes. Se deriva de reconocer que aún si se optimiza cada uno de los elementos o subsistemas desde el punto de vista operativo, el comportamiento del sistema completo puede resultar menos que óptimo debido a las interacciones entre las partes. Debido a la creciente complejidad de los sistemas organizados por el

⁸⁵ Cárdenas, Miguel A., *“Aplicaciones del Análisis de Sistemas: Métodos, Modelos y Resultados”*, México, Compañía Editorial Continental, 1976, p. 32.

*hombre y a la necesidad de enfrentarse a esta complejidad, la necesidad de conocer sistemas se ha vuelto más y más importante.*⁸⁶

Se parte de la idea sobre sistemas complejos en los cuales hallar mecanismo para resolver y definir métodos, entender como están conformados y así obtener una mejor vía de desarrollo utilizando todo lo que esté al alcance para lograr lo deseado. *“Las características de los sistemas sociales incluyen una gran diversidad de variables...la teoría de la información y sus diversas hipótesis generan gran parte de la indagación sobre sistemas expertos y las relaciones que gobiernan la comunicación de mensajes, normas, códigos y estructuras.”*⁸⁷ El derecho de acceso a la información pública se encuentra ubicado en un sistema desprendido del derecho a la información, ambos sustentados en la compilación, difusión y preservación de ésta para que las personas integrantes de tal sistema social-político encuentren una vía de seguridad y confianza al mismo.

*“Las líneas que forman el plano de la estructura de las comunicaciones, son de hecho las líneas de comunicación. La estructura de las comunicaciones y la naturaleza de la información que fluye a través de ellas a uno de los elementos del sistema, determinará, en un momento dado, si el elemento se encuentra en un estado dado o no.”*⁸⁸ Cuando el flujo de la información en el sistema es canalizado y retroalimentado, habrá orden y compromiso al mismo tiempo que reconocimiento y fortaleza de las relaciones sociales con el gobierno; como en el caso del modelo de Easton, mostrando un sistema político en el cual se exigen demandas y hay que tomar decisiones para cumplir con las mismas, logrando un flujo positivo para conocer si las demandas han sido o no cumplidas (retroalimentación). *“La información mata la variedad, y la reducción de variedad es una de las técnicas principales de regulación; no se piense que es debido a que simplifica el sistema*

⁸⁶ Shannon, Robert, *“Simulación de Sistemas. Diseño, desarrollo e implementación”*, México, Editorial Trillas, 1988, p. 49.

⁸⁷ Dela Reza, Germán A., *“Teoría de sistemas. Reconstrucción de un paradigma”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Xochimilco)-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 111.

⁸⁸ Shannon, Robert, *Simulación... Op. Cit.*, p. 31.

*por controlar, sino porque lo hace más predecible.*⁸⁹ Al localizar los puntos a favor y en contra del derecho de acceso a la información, ahora se deben aplicar las soluciones viables para fomentar escenarios positivos y factibles en el sistema, evitando colapsos y caos pues es en estos casos donde se debe evitar este tipo de situaciones ya que podría perderse el sentido primordial por el cual transformar el camino a la transparencia y el acceso.

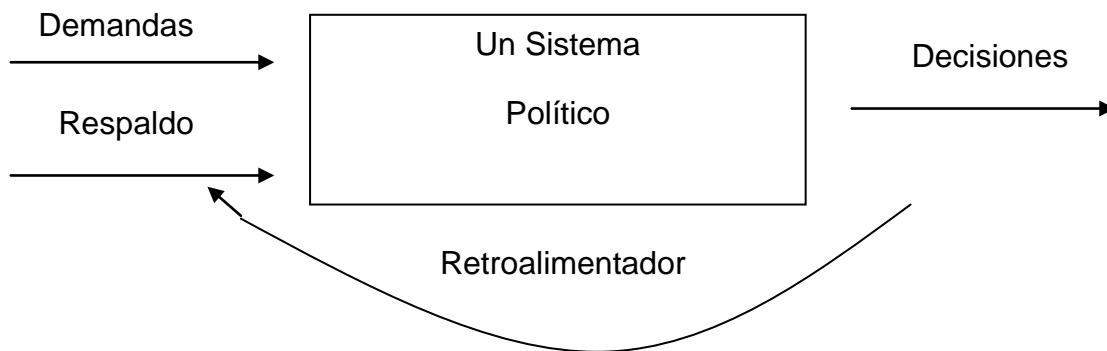
*“...hay ciertas tendencias en la manera de comportarse los sistemas por su propia voluntad, cuando se les deja sujetos de sus propios dispositivos. La analogía conveniente, para uno de estos procesos, se encuentra en la segunda ley de la termodinámica: un proceso ordenador entra en funciones, cuyo nombre es entropía. Este se puede explicar, sin tecnicismos, como la tendencia de un sistema a estabilizarse a una distribución uniforme de su energía...el orden es más natural que el caos.”*⁹⁰

Dentro del siguiente Modelo de Easton⁹¹, se puede notar un sistema en el cual pueden interactuar campos y esferas de poder diferentes: la sociedad civil, el gobierno, la política, las instituciones, empresas, medios de comunicación, etc.; los cuales con el paso de los años y teniendo un poder centralista dominado por decisiones arbitrarias, los medios permanecieron totalmente cerrados convirtiéndolo en una Caja Negra donde sólo hay caos, desorden e inaccesibilidad. Sin embargo, si se pensara contrariamente que a mayor información habría más orden, confianza y trabajo conjunto en donde los inputs de las demandas y el respaldo ciudadano fueran tomados en cuenta dentro del sistema, para tomar las decisiones justas y necesarias siendo estos los outputs que conformarían la retroalimentación necesaria para transformar los medios negativos y entrópicos en vías alternativas de prosperidad, seguridad y bienestar en la relación gobierno-sociedad.

⁸⁹ Shannon, Robert, *Simulación...* Op. Cit., p. 66.

⁹⁰ Idem Op. Cit., p. 47.

⁹¹ Cárdenas, Miguel A., *Aplicaciones...* Op. Cit., p. 34.



“Consideremos un pequeño sistema, y en principio definible, que es totalmente inaccesible. Está encerrado en una caja opaca a la cual no hay manera de entrar. Se ven alambres que entran y salen por los costados de la caja, y éstos transportan las entradas y las salidas de la máquina. Esta pequeña caja, a pesar de ser definible en principio (debido a que es tan pequeña), en la práctica no es definible, ya que ha sido hecha inaccesible. Por eso se le llama caja negra.”⁹²

Debe evitarse que el acceso a la información siga siendo esta caja inaccesible para los ciudadanos, pues con el paso de los años y el esfuerzo del IFAI para hacer público del conocimiento de la población este derecho fundamental se podrá conseguir beneficios recíprocos tanto para las personas como para el gobierno; de lo contrario el proceso seguiría siendo: *Entropía* → *Interrupción del intercambio* → *Desorden de las relaciones* → *Desintegración del sistema*⁹³ pues este transcurso no deja de ser corrupto y desconfiado para la ciudadanía colocando en un futuro al IFAI como otra institución más en donde el gobierno gasta recursos innecesarios para la burocracia, perdiendo peso ético, administrativo, jurídico y político dentro de la opinión pública.

La falta de oficio y de indiferencia de los gobernantes, los cuales desconocen la importancia de tener una mejor comunicación con la ciudadanía, mediante el flujo suficiente y oportuno de información de sus planes, programas, estrategias y actividades, provoca que ésta sea ocultada, escatimada y en ocasiones negada,

⁹² Beer, Stanford, *“Cibernética y Administración”*, México, Compañía Editorial Continental, 1963, p. 71.

⁹³ De la Reza, Germán A., *Teoría...*, Op. Cit., p. 115.

se impide la retroalimentación del sistema político y administrativo, desgastando la relación entre gobernantes y gobernados debido al incremento de procesos entrópicos alentando la desconfianza y pérdida de credibilidad, afectando a la participación ciudadana y con ello al régimen democrático; su consecuencia es la indiferencia y menor credibilidad, provocando la apatía e ingobernabilidad por el menosprecio a las demandas de información de la sociedad civil, a pesar de contar con la LFTAIPG y el IFAI pudiendo atenuar tal conflicto, pero al ser ignorados lo exacerban.

Para lograr cambios sustanciales y de raíz, deben de tenerse en claro los medios por los cuales se pueden producir estos movimientos para consolidar y seguir en marcha con este derecho fundamental. Buscando reformas constitucionales y modificaciones en la LFTAIPG, cambios en la visión institucional que tiene la sociedad sobre el IFAI y fomentar el derecho para que los ciudadanos también estén interesados en los asuntos públicos, en el ser y deber ser de las instituciones gubernamentales que trabajan por su bienestar.

Fortaleciendo tanto el ámbito político como el jurídico del acceso a la información pública, ya habiendo analizado los escenarios prospectivos, saldrán beneficiadas tanto la esfera administrativa como la ética de las instituciones gubernamentales como de los servidores públicos provocando una retroalimentación sana, concreta, transparente, versátil, influyente en un círculo en donde el flujo de la información clara, concisa y real tendrá por resultado y respuesta a una sociedad informada, interesada y con la convicción de la destrucción de las cajas negras que por mucho tiempo dominaron al gobierno de México.

CAPÍTULO IV: REFORMAS Y CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

“Podríamos verlo de dos maneras: primera, el derecho a la información y la libertad de prensa como el origen de la transparencia y el acceso a la información; segunda, el derecho a la información como el círculo mayor en donde se subsumen los otros dos círculos, transparencia y acceso a la información.”

Ángel Trinidad Zaldívar

4. Las soluciones y medios para garantizar el derecho de acceso a la información.

Esta investigación ha servido para establecer los puntos favorables y obstáculos que presenta el derecho de acceso a la información en México y también estudiar y evaluar los retos superados o en proceso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, pues es la llave a consolidar puntos potenciales en cuanto a confianza, transparencia y rendición de cuentas gubernamental; una relación de nuevo sostenible y confiada entre la población, quien tiene el derecho y la obligación de estar consciente de cómo ocurren y se llevan a cabo las actividades en el gobierno; y éste, quien proporciona la información y tiene la obligación y la responsabilidad de preservarla y difundirla.

Habiendo ubicado los medios que le hacen falta a este derecho para desarrollarse en México, estaría a bien poder enfatizar las ideas y establecer los métodos probables para el desarrollo de los escenarios positivos y ganen terreno sobre los negativos, sin perder de vista que deben ser vías realizables sin caer en lo improbable. Por ejemplo, reformas en la Constitución o en la LFTAIPG para proveer de medios coercitivos haciendo cumplir a cabalidad las resoluciones del Pleno sin la intervención de entes terceros en las decisiones; trabajar en la visión institucional del IFAI confundida muchas veces por no tener bien en claro sus objetivos, misión y visión; además del compromiso a forjar y fortalecer en la APF

para que las dependencias y entidades de la misma tengan el compromiso establecido en sus instituciones, dejando de lado la opacidad y la corrupción por lo menos en ese aspecto de la vida de la administración pública.

Este capítulo pondrá en análisis las posibilidades viables logrando colocar este derecho en la mira de la ciudadanía, en el escrutinio público nacional e internacional, en el ser y deber ser de las instituciones gubernamentales para medios más transparentes, fortaleciendo a la Administración Pública a ser un mejor conductor en la relación gobierno-sociedad. Han sido cuatro las principales vías analizadas en esta investigación y en las cuáles se basarán los cambios sustanciales para determinar el camino a seguir por el derecho de acceso a la información pública y su instancia garante.

4.1 Reforma constitucional y a la Ley Federal. La mejor vía para dotar de fuerza al IFAI.

México está regido jurídicamente por una Ley Suprema denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la cual se desprende normatividad específica que rige temas en campos como la seguridad social, trabajo, uso de armas, medios de comunicación, uso de energéticos, transporte, comercio, etc. Como se analizó en esta investigación, en países como Suecia, Colombia, Estados Unidos, Gran Bretaña, entre otros se ha respaldado el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública muchos años antes de que México implementara esta normatividad. Siendo hasta 2002, tanto por presiones nacionales e internacionales, el país no tuvo otra opción que abrirle el camino a esta normatividad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A pesar de que esta Ley fue básicamente creada por el Grupo Oaxaca y apoyo de personajes de la política como gobernadores y legisladores, aún hay puntos relevantes a considerar para que ésta sea completamente fortalecida tanto en la misma, como a nivel constitucional e influya de igual manera en cambios dentro de la normatividad local en los estados de la República. Siendo el Artículo sexto el

centrado en el acceso a la información, tomado en cuenta en nuestra Constitución desde 1917, pero sin tener específicamente los puntos a tratar en el mismo provocando durante mucho tiempo confusión y desatino, hubo que atravesar un proceso largo para conformarlo como está actualmente y aún así, hay un punto importante que agregar tanto en la Constitución como en la LFTAIPG: los medios coercitivos.

Una normatividad debe contar con estos elementos y así evitar violaciones o incumplimiento para lo que fue creada; y aunque la Ley de Transparencia cuenta con un apartado en donde los servidores públicos son sancionados por no entregar la información solicitada, muchas instituciones gubernamentales logran evadir las solicitudes y negar la información pues no está específicamente puntualizado esta acción; incluso las decisiones tomadas en el Pleno a favor de los recurrentes, se encuentran en una balanza donde otras instancias jurídicas puedan intervenir y tratar de revocar las resolutivas a favor de las instituciones. Siendo este cambio clave y pieza angular de una verdadera transformación dentro de la normatividad de este derecho.

4.1.1 Una Nueva Reforma Constitucional

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, muchos de los artículos han sido modificados en el contenido de las mismas, agregando o quitando elementos para adaptarlos a la realidad que se está desarrollando en el momento. En el caso del artículo 6°, sus reformas fueron paulatinas y poco sustanciales hasta la creación de la LFTAIPG. Son 3 las modificaciones realizadas a este artículo, desde su párrafo inicial, hasta la adición en donde el Estado sería el que garantizaría el derecho a la información, hasta la suma de un párrafo y siete fracciones más al mismo en donde se puntualiza el derecho de acceso a la información para darle solidez constitucional a la Ley que en 2002 había sido creada para tal propósito.

El artículo sexto constitucional en la actualidad está conformado de la siguiente manera y con las siguientes especificaciones que en él se plantean:

“Artículo 6o. *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

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, a 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 o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

El primer párrafo plantea que toda persona deseosa de externar sus pensamientos y opiniones acerca de algún tema en particular podrá realizarlo siempre y cuando no incurra en levantamiento de falsos sin pruebas fehacientes de lo declarado; además de tener por derecho información de primera mano proporcionada por el Estado quien se encargará de difundirla comunicándola a toda persona integrante del mismo. Dentro del segundo párrafo se expone el derecho de acceso a la información (sin especificar que es información pública contenida en las instituciones gubernamentales integrantes de la administración pública) en donde tanto el orden federal como el estatal y municipal se regirán bajo siete fracciones principales donde basarán su normatividad para así poner en práctica tal derecho.

La primera fracción manifiesta que toda información es completamente pública (a consideración de ciertos casos donde será reservada) estando en posesión de instituciones de cualquier orden y sobre cualquier autoridad de los mismos para hacerlo de completo dominio de la sociedad interesada en esa información. Sin embargo, toda aquella relacionada con datos personales (establecido en la fracción segunda) que puedan afectar la seguridad de los funcionarios públicos en cuestión será protegida pues sus vidas privadas o roles fuera de su trabajo cotidiano (y que no tenga manejo de recursos públicos), está fuera de lo denominado público entrando en el rubro de lo privado concerniente sólo a la persona en cuestión.

Como lo plantea la fracción tercera, no es necesario dar alguna justificación para la solicitud de información, cualquier persona sin importar para que la requiera, puede solicitarla: ya sea pública, sobre sus datos personales o corrección de ellos según sea el caso. Además, los mecanismos para tener acceso a ella serán

especificados por el ente garante de la Ley Federal como es el caso del IFAI (y los institutos estatales para las leyes locales) siendo el encargado de establecer las solicitudes de información por medio del Sistema INFOMEX, además de los mecanismos para interponer inconformidades por la falta de respuesta ante las mismas, especificado en la cuarta fracción.

Las instituciones gubernamentales consideradas como sujetos obligados y otros más tienen por responsabilidad tener actualizada la información contenida en sus documentos en archivos a preservar y difundir en caso de que algún solicitante pida información; también tiene como compromiso publicar en sus páginas de internet información de más dominio público como el organograma de la institución, su directorio de funcionarios, presupuesto ejercido, trámites, entre otras especificaciones encontradas en la Ley.

Es indispensable dentro de la administración pública tener una cultura archivista que en años pasados no era precisamente necesaria por la centralidad en el Poder Ejecutivo; estas fracciones (tanto la quinta y la sexta que abordan estas especificaciones) son relevantes para el derecho de acceso a la información pública, pues sin la preservación, conservación, análisis y publicación de los documentos que en ellas descansan será inútil el esfuerzo por establecer y fortalecer este derecho en la sociedad mexicana y la administración pública del país.

La séptima fracción es la más relevante para esta investigación pues es la que aborda el tema de las sanciones en caso de faltar a lo establecido en la LFTAIPG; sin embargo, para que este artículo sea más completo y fortalecer al IFAI se deben hacer extensivas las penas no sólo a los funcionarios públicos, incluso a las instituciones que se niegan a entregar la información solicitada como ha ocurrido en muchos casos previos o después de las resoluciones haciendo caso omiso a las decisiones del Instituto ó incluso entes jurídicos puedan llegar a intervenir en esas decisiones que son sólo competencia de la institución garante del derecho.

Por lo cual es necesario desde la Constitución poner énfasis en esos puntos para después ser aplicados tanto en la Ley Federal y en las Leyes Locales, pues si se desean cambios sustanciales y de raíz, se debe de partir desde la Norma Suprema. En este caso, podrían agregarse nuevas fracciones e incluso modificar la séptima para agregar que no sólo los servidores públicos que incurran en faltas serán sancionados, sino incluso las instituciones.

Cuando las leyes no tienen los medios coercitivos con los cuales hacerse respetar, pasa la violación y los incumplimientos como en ocasiones sucede con la LFTAIPG y las decisiones finales del Pleno. Es necesario que las autoridades superiores del IFAI trabajen en conjunto con algunos de los personajes participantes del movimiento impulsador de la Ley y del instituto, pues esos grandes pensamientos, luchas e iniciativas son las propulsoras de reformas.

“Sin duda uno de los temas más controvertidos durante la elaboración del Código fue el de la responsabilidad de los servidores públicos y de las sanciones que los órganos garantes puedan imponerles. Al respecto muchos institutos y comisiones insistieron enfáticamente que la posibilidad de sancionar era un requisito indispensable para que pudieran cumplir eficazmente con sus funciones. Esta visión no fue unánime y otros organismos expresaron sus reservas sobre la prudencia de involucrar al Órgano Garante en procedimientos disciplinarios y de sanción.”⁹⁴

Esta visión reservada de que sea el Instituto quien se encargue de las sanciones y los actos disciplinarios provoca pensamientos canalizados en crear una instancia aparte encargada de dichos procedimientos dejando a un lado la naturaleza por la cual fue creado el órgano garante. Si esto pasa, se provocará una situación parecida al IFE: se le resta credibilidad, fuerza y mando para ejercer sus opiniones y sean acatadas por los partidos políticos que evaden sus responsabilidades al interponer recursos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁹⁴ López Ayllón, Sergio, *“Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México”*, México, IFAI-UNAM-CIDE, 2007, p. 117.

No es cuestión de crear más instituciones, sino fortalecer las existentes por medios normativos, valor administrativo y político ante los ojos de la administración pública y la sociedad.

Hay que considerar ejemplos como éste para evitar caer en errores similares brindando de verdadera fortaleza a estas instancias, siendo también completamente autónomas como organismos suficientemente capaces de tomar decisiones, respetadas y con peso. Si no se comienza por reformar el mismo artículo 6° de la Constitución en donde se especifiquen más claramente las sanciones en la séptima fracción, no sólo a los funcionarios públicos, sino incluso a las instituciones que se niegan a brindar la información después de haber dado un veredicto positivo a favor del recurrente sobre el caso en específico (ya sea por negación de la información, supuesta inexistencia o por ser reservada o confidencial) se seguirán poniendo obstáculos para cumplir tanto con las disposiciones que hay a nivel internacional como nacional sobre este derecho.

Por ejemplo, tener un grupo específico de servidores públicos por parte del IFAI que haga una revisión de los archivos y documentos para su análisis y denotar si de verdad no puede ser entregada por las razones dadas ante el Pleno del mismo; pues si bien no puede haber alguna multa o pago por parte de las dependencias y entidades de la APF (incluso de los OSOS), bien se podría poner en tela de juicio su compromiso con el derecho de acceso a la información por medio de la intervención de terceros poniendo en duda sus responsabilidades dejando a esos servidores públicos en la mirada de la sociedad siendo además de sancionados, tachados como cómplices de la opacidad y el ocultamiento.

También buscar que sólo el instituto garante sea quien decida en cuestiones de inconformidades en cuanto al derecho de acceso a la información sin la intervención de entes jurídicos sin la capacidad ni las atribuciones para tomar decisiones en este campo (como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) otorgando el uso de la defensa y

protección del acceso a la información pública solamente al IFAI que debe ser el centro de operaciones en todos los ámbitos de este derecho.

Si no hay un peso jurídico y normativo en diferentes campos administrativo-políticos de este país, seguirá ocurriendo el incumplimiento, la opacidad y el ocultamiento en lo cual se necesita trabajar si se quiere en verdad recuperar la confianza de la sociedad y mejorar el campo de la administración pública por lo menos, en cuanto a su compromiso con paradigmas aún no explorados en México como es el derecho de acceso a la información pública, a pesar del tiempo en el cual se ha ejecutado en esta nación.

4.1.2 Modificaciones a la LFTAIPG

“Las sanciones para el caso de que se violen las normas jurídicas aplicables en materia de transparencia son claves para el buen ejercicio del derecho de acceso a la información. Por eso es que la reforma constitucional mencionó expresamente el tema en la fracción VII del nuevo párrafo segundo del artículo 6°. En esta virtud, considero que las leyes de transparencia deben ser lo más precisas posibles al dar cumplimiento al mandato constitucional. Dicho cumplimiento probablemente exige, desde mi punto de vista, la necesidad de que las leyes de transparencia prevean un catálogo lo más detallado posible de las conductas que resultan violatorias de lo establecido en las mismas leyes, así como el respectivo catálogo de sanciones... Desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo más correcto es contar con una regulación lo más comprensiva posible dentro de un único cuerpo legislativo, evitando en consecuencia las remisiones a otras fuentes del derecho.”⁹⁵

Así como la Constitución debe tener una serie de modificaciones para poder dotar de fortalecimiento normativo al IFAI, también la Ley Federal debe considerar tener cambios para ajustarse a las nuevas implementaciones en este rubro, pues la LFTAIPG tiene un apartado en su Título Cuarto: Responsabilidades y Sanciones, en donde sus dos únicos artículos (63 y 64) hablan de las especificaciones en las

⁹⁵ López Ayllón, Sergio, *Código...* Op. Cit., p. 117-118.

cuales se puede incurrir en la falta a ésta por parte de un servidor público al negarse a otorgar la información solicitada y cuál sería el mecanismo a seguir para la sanción respectiva, y esto es por medio de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Artículo 63 de la LFTAIPG, en sus siete fracciones menciona lo siguiente:

“...I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación...”

Siendo estas las razones por las cuales un funcionario puede incurrir en una responsabilidad administrativa, no se debe dejar de lado que los servidores a cargo de estar en los Comités de Información y Unidades de Enlace son los mismos que laboran en las dependencias y entidades de la APF, provocando un serio conflicto de intereses con sus jefes directos en cuanto a lo que no es y lo que se debe hacer. Por esta razón, es necesario que personas especializadas en el campo e instruidas por el IFAI (estando fuera del directorio de las mismas instituciones) sean las encargadas de conformar tanto los comités como las unidades de enlace, así se dejaría de lado los conflictos, teniendo a personal más comprometido y capacitado en el área de acceso y transparencia.

Además, dotar al Instituto de capacidad como juez y ya no sólo como vigilante, en donde su Pleno se vea con la suficiente capacidad jurídico-normativa para hacer valer hasta las últimas consecuencias (y en sus instalaciones) sus resoluciones sin necesidad de la intervención de otros entes jurídicos. Logrando con este hecho una institución fuerte y con carácter dentro de la Administración Pública Federal y de los Otros Sujetos Obligados para evitar obstáculos cada vez más difíciles de cruzar. Y aunque los OSOS son instancias, por ser consideradas autónomas o pertenecientes a los otros Poderes de la Unión, como entes casi intocables por su carácter político, también debe dejar al IFAI cumplir con su trabajo, sin entrar en sus otras funciones y atribuciones simplemente en las correspondientes al campo de este derecho.

La sección de las sanciones y penalizaciones es muy pequeña en esta Ley, siendo ubicada solamente en dos artículos, por lo cual de haber las reformas significativas antes mencionadas en esta investigación, incluso ésta tendría, a bien de mejorar, utilizar modificaciones para adaptarse a los nuevos cambios para el impulso y encaminar este derecho a nuevos horizontes fuera de la corrupción que tanto daño hace en todos los campos de la administración pública, la política y la sociedad.

4.1.3 Viabilidad dentro del escenario político y administrativo del país

Las reformas a la Constitución son difíciles en México sobre todo por los debates generados entre las Cámaras y los personajes de los partidos políticos que se agreguen a las disputas; sin embargo, así como ocurrió años atrás para dar impulso a la última reforma realizada al artículo sexto (conjuntamente con académicos, periodistas, profesionistas y funcionarios del Instituto), de igual modo para transformar los hechos mencionados en esta investigación sería beneficioso juntar de nuevo esos elementos y así con mayor peso de opinión pública y profesional podría surgir una nueva reforma ayudando a los cambios faltantes al IFAI para convertirse en una institución fuerte a nivel nacional e internacional en el ojo público.

Al reformar el Artículo 6° Constitucional y la LFTAIPG, dotando de mecanismos al órgano garante para ser más que un árbitro y vigilante, y convertirlo en juez que ejecuta y sanciona, el derecho de acceso a la información se consolidaría como el instrumento con el cual se contribuirá a lograr un gobierno transparente en este país, además de reforzar las relaciones del gobierno con la sociedad por medio de una administración pública responsable y provista de elementos para seguir trabajando en su beneficio y recuperar la confianza perdida en sus instituciones.

Por lo que respecta a la viabilidad, es posible que dichas reformas (tanto a la Constitución y a la LFTAIPG) sean realizables, pues si gracias a un movimiento de tal magnitud como fue el del Grupo Oaxaca logrando conformar una Ley y un Instituto especializados en el campo, de igual forma y en trabajo conjunto se podrán realizar los cambios necesarios para fortalecer a todos estos actores involucrados en el derecho: el IFAI, la APF, la sociedad y al mismo gobierno haciendo de estas relaciones sustancia de la retroalimentación política y administrativa de este país.

4.2 Profundización del IFAI en su visión institucional. Campañas y acercamiento con la sociedad

Durante la experiencia en el servicio social y prácticas profesionales, uno de los principales conflictos del Instituto en su Centro de Atención a la Sociedad (CAS) es que los ciudadanos no tienen pleno conocimiento sobre el derecho de acceso a la información, pues a pesar de los esfuerzos hechos por el IFAI para hacer de conocimiento público a éste en diferentes esferas de la sociedad (como estudiantes de nivel superior, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas, medios de comunicación) la población como los adultos mayores, jóvenes estudiantes de educación básica (secundaria) y nivel medio superior, amas de casa, trabajadores, etc. no saben ni siquiera de la existencia del mismo; provocando molestia e inconformidad acudiendo al Instituto con el firme propósito de cumplir con sus peticiones, sin saber que antes de ello hay un procedimiento específico, atribuciones y limitantes para el IFAI dentro de este derecho.

Es relevante poner atención en esta parte donde la imagen institucional del órgano garante debe ser primordial en un mundo cada vez más envuelto en los medios de comunicación, encontrándose al alcance de la sociedad, pues en este mundo globalizado y con vías tan diversas para dar a conocer variados aspectos tanto de la vida pública como privada, el lograr que una instancia como el IFAI pueda tener un amplio impacto como el IFE o la CNDH, pues el ciudadano a pesar de no tener pleno conocimiento de todas las funciones cubiertas por ambas, si tiene en mente que una es para lidiar con asuntos entre partidos políticos, sociedad, etc. y el otro se encarga de la protección de los derechos humanos haciéndolos respetar, respectivamente.

Sin embargo, al hablar del IFAI, ni siquiera hay conciencia de la existencia del mismo y mucho menos para qué sirve o qué hace. Una fuerte visión institucional ante la ciudadanía, dará el impulso necesario para colocarse en la mirada de la población que por derecho y obligación debe tener conciencia del contenido del artículo 6° Constitucional y de la LFTAIPG, y no hay mejor forma que la publicidad

y la proyección dentro de los diferentes medios para ayudar a su imagen como importante institución gubernamental.

4.2.1 La relevancia de la comunicación social en el Instituto

Las instituciones públicas dentro del gobierno mexicano, tienen dentro de su organograma una unidad relevante para la publicidad de su misión y visión a la vista del ojo de la población para tener presente el por qué existe cada una de ellas, aunque en su gran mayoría no sean todas conocidas, pues por lo regular sólo las Secretarías de Estado y algunos de los órganos desconcentrados, descentralizados o autónomos gozan de tener una visión institucional fuerte y siempre presente en la memoria de la gente. Es por esta razón que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos no puede dejar de lado la comunicación social como una de las principales vías para ganar adeptos en este mundo público lleno de preguntas con respuestas que no son transmitidas.

En respuesta a la solicitud de información formulada al propio IFAI en donde se pregunta: *“2.-Cuáles son las principales actividades que realiza el IFAI (comerciales, cursos, publicaciones, etc.) para poder acercarse a la ciudadanía y que tenga pleno conocimiento de este derecho y 8.- De tener alguna gráfica, índice o datos numéricos, favor de proporcionarme si tienen información acerca del impacto que ha tenido en la sociedad este derecho, y si es que con el paso de los años, desde la instauración del IFAI han logrado tener más acceso a los documentos contenidos en los archivos de las dependencias y entidades.”*⁹⁶ Se dio por respuesta con base a las funciones que tiene la Dirección General de Comunicación Social en el mismo mencionando lo siguiente:

“Para dar respuesta a esta solicitud se informa que los Objetivos Generales y específicos que tiene la Dirección General de Comunicación Social para fijar su agenda de actividades de conformidad con el Programa de Comunicación del IFAI autorizado por su Órgano de Gobierno para 2010 están:

⁹⁶ Solicitud de información con número de folio 0673800147710.

Objetivos generales:

** El coadyuvar al avance del derecho de acceso a la información y la cultura de la transparencia para avanzar hacia esquemas consolidados de rendición de cuentas.*

** Desarrollar la protección de datos personales, así como lograr que el Instituto se constituya en autoridad en los ámbitos público y privado a nivel nacional.*

Objetivos específicos:

** Coadyuvar, a través de los medios de comunicación, en la construcción de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en México.*

** Consolidar una imagen positiva del IFAI, que le otorgue autoridad moral y reafirme la confianza ante la población.*

** Mantener una presencia constante y positiva del IFAI en los medios de comunicación, que permita posicionarlo en la opinión pública, al ser la entidad encargada de velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.*

** Establecer una política de comunicación interna, que permita al personal de las diferentes áreas del Instituto, crear sinergias al unificar esfuerzos en torno a objetivos comunes.*

Acciones: Para alcanzar los objetivos específicos y atender las áreas de oportunidades reveladas por evaluaciones anteriores la DGCS emprendió las siguientes acciones:

1) Campañas atractivas y memorables en radio, televisión (en tiempos oficiales), impresos, internet y medios alternativos.

2) Información sobre el que hacer del IFAI a través de comunicados, conferencias de prensa, entrevistas en medios electrónicos e impresos.

3) *Relaciones Públicas con directivos, conductores, columnistas y periodistas en general de medios nacionales, estatales y extranjeros.*

4) *Capacitación a periodistas de medios de la ciudad de México y del interior de la República.*

De igual forma, se emprendieron acciones novedosas tales como:

A) *Incorporar al Instituto a la llamada hipermedia, con el video el IFAI ha podido estar presente en las redes sociales, como YouTube o Facebook, además de que se ha enviado cortes informativos a las televisoras que serían susceptibles de ser transmitidos en los noticiarios.*

B) *También se cuenta con un registro en video de las acciones del instituto (archivo) y las sesiones del Pleno del IFAI. La mayor parte de sus eventos han sido grabados y transmitidos en vivo.*

C) *En coordinación con la Dirección General de Informática, mejoró el diseño del portal de internet para hacerlo más productivo y atractivo.*

D) *Se han explorado nuevos canales de comunicación dirigida a jóvenes como son el twitter, blogs, chats, etc.*

E) *Ha habido mayor presencia de banners en páginas de internet.*

F) *Se incrementaron las acciones de relaciones públicas para acercar al IFAI a los medios de comunicación nacional, estatal e internacional.*

G) *Se realizaron actividades de capacitación directas a periodistas para sensibilizarlos acerca de la importancia, tanto de fomentar la protección de datos personales, como de ejercer el derecho de acceso a la información pública gubernamental.⁹⁷*

Lo deseado con esta información es proyectar la intención del Instituto por cumplir a cabalidad con la transparencia, el acceso a la información y la rendición de

⁹⁷ Respuesta a la solicitud de información con número de folio **0673800147710**.

cuentas, haciendo de los mismos, cosa pública y dominio de la ciudadanía mexicana. También es relevante notar el uso de nuevos medios como el Twitter, Facebook y YouTube, no pasando desapercibidos para ésta, pues no se puede negar el impacto que las redes sociales y el internet ha logrado en tan pocos años en el mundo, convirtiendo el hecho en una plataforma importante para lograr esa publicidad deseada en esta investigación y que ya no puede limitarse sólo a la televisión, radio y medios impresos. Pero no puede quedar sólo en palabras escritas y propuestas planteadas, deben verse los resultados tangibles pues si bien es cierto que los eventos hechos por el mismo y las discusiones del Pleno son transmitidas por internet, son vistas solamente por personas que laboran ahí o los medios de comunicación en caso de recursos de revisión relevantes.

Aún falta un campo importante de la población por conocer de tal derecho como se mencionó en este apartado: estudiantes de educación básica (principalmente secundaria), media superior y superior (pues aún no hay tanta difusión), amas de casa, trabajadores, adultos mayores, etc. pues en su gran mayoría quien ocupa el medio de las solicitudes de información son los periodistas, académicos, mismos trabajadores de la administración pública, integrantes de órganos garantes de las entidades federativas, empresarios, etc.

Comerciales, campañas, uso de medios electrónicos (YouTube, Twitter, Facebook), talleres, cursos, eventos, banners, espectaculares, etc. son medios utilizables con gran potencial para explotar y difundir de entrada al IFAI, después el acceso a la información, y para cerrar a la transparencia y la rendición de cuentas, buscando un impacto más profundo usando todas estas herramientas en beneficio de la institución para tener un margen más amplio de población acercándose a éste cumpliendo con sus objetivos generales, particulares y acciones como Dirección General de Comunicación Social.

4.2.2 Los cursos y eventos que acercan al IFAI con la sociedad

El Instituto dentro de sus diversas áreas organiza eventos o asiste a Ferias de Libros para fomentar el interés en la sociedad asistente a los mismos, para

acercarse y conocer un poco más del acceso a la información y la transparencia. El más importante evento es la Semana Nacional de la Transparencia realizada todos los años por los meses de Septiembre-Octubre en donde se trata la temática más importante de éste. Invitados internacionales de institutos de transparencia u organizaciones especializadas en estudios relacionados con el tema; integrantes de órganos garantes locales, periodistas, académicos, estudiantes y público en general que se registra previamente al evento. Es una puerta importante cada año en donde la cercanía y la relación entre IFAI-ciudadanía pueden desentrañarse de una forma beneficiosa para ambos actores. Incluso, es invitado por los institutos locales a los eventos organizados en sus respectivos estados buscando el apoyo de la instancia federal para compartir experiencias y vivencias en materia de transparencia y acceso; por ejemplo, las Ferias de la Transparencia del INFODF realizadas en la plancha del Zócalo.

Ferias como la Feria Internacional del Libro Jurídico, la Feria Internacional del Libro en Guadalajara, etc. busca también la entrega de material gratuito que ha sido editado por el Instituto en colaboración con expertos en temas de transparencia y su relación con la seguridad nacional, la vida universitaria, lo público y lo privado, la rendición de cuentas, el trabajo, la economía, etc.; así como colaboraciones entre la UNAM, la Cámara de Diputados, el CIDE, entre otros. Al ser gratuitos, abren la oportunidad del acercamiento de las personas con temas relacionados, pregunten acerca del acceso a la información y como ejercerlo por medio de las solicitudes.

Si algo falta para completar con este trabajo de contacto sería por ejemplo acudir a las universidades (públicas y privadas) en donde se concentra población joven y con gran capacidad de entender temas sociales y de trascendencia, buscar más espacios en donde pueda ofrecer talleres y pláticas para inducir de manera profunda este derecho en las conciencias de la población. En 2010, el único curso promovido por la DGCS fue el de *“La Ley Federal de Transparencia como herramienta para el periodismo de investigación que tenía como objetivo: promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de*

*cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de Acceso a la Información y protección de Datos Personales*⁹⁸

En diferentes estados de la República, dejando de lado otros temas de igual relevancia. Aunque hubo otro tipo de eventos como diversos cursos, talleres, conferencias y foros realizados por otras unidades administrativas del Instituto para promover la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso, los espacios de debate no deben cerrarse y al contrario abrir más la brecha de conocimiento de tales pues aún los resultados no son del todo completos y satisfactorios ya que gran parte de la población aún le falta por conocer de los beneficios otorgados por este derecho a su vida como ciudadano de México. No se puede demeritar el trabajo logrado por el IFAI en estos años de su existencia, el trabajo sigue en pie, la continuidad, la aproximación, el carácter de lo público y sobre todo la confianza a construir sin dejar que se desmorone por errores fuera y dentro de ésta.

4.2.3 Respuesta de la sociedad ante el esfuerzo de publicidad del derecho de acceso a la información y del Instituto

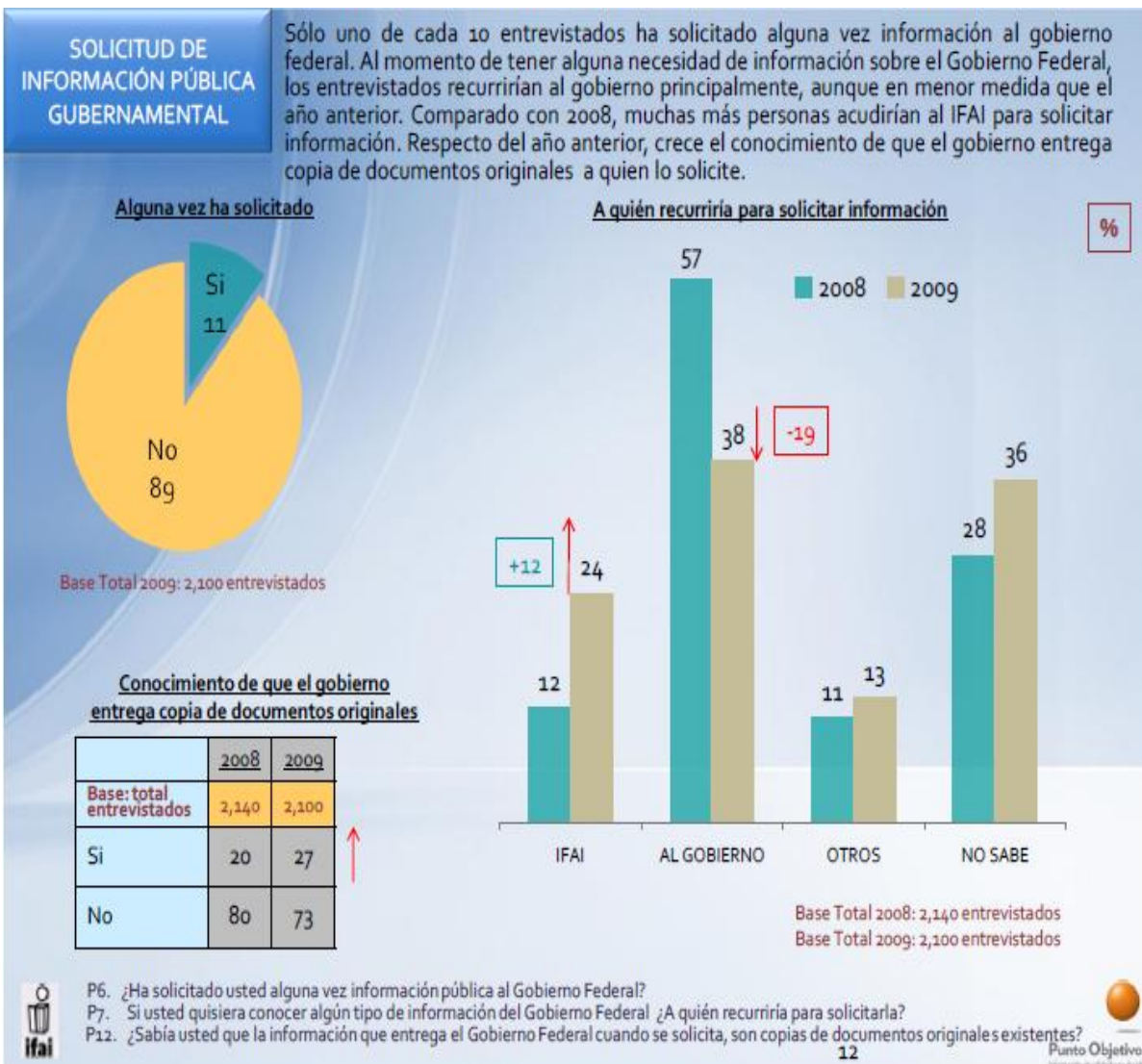
A pesar de los años de trabajo y esfuerzo, la sociedad mexicana no está aún del todo consciente de los alcances que tiene el IFAI en la vida pública y gubernamental, logrando beneficiarse de la misma si conociera el artículo 6° Constitucional al cual tiene derecho. Cuando en algún momento un ciudadano ha necesitado utilizar el sistema de solicitudes de información (INFOMEX) por lo regular es por consejo de otro que ya lo ha utilizado, por recomendación de servidores públicos de otras instituciones gubernamentales, por tareas escolares y sólo los últimos por curiosidad para conocer en sí de qué trata o para qué sirve. Muy pocos se acercan por campañas o comerciales del mismo en algún medio de comunicación; es en este aspecto en donde se refleja el trabajo, el proceso y las faltas persistentes en el sistema de difusión dentro del órgano garante.

⁹⁸ Respuesta a la solicitud de información con número de folio **0673800147710**.

La sociedad mexicana es una esfera difícil de atraer en materias sociales y gubernamentales, por lo regular hay apatía y desconfianza cuando se abordan estos temas, es por eso que una institución como ésta con un objetivo tan claro como la confianza y la transparencia busque formas diversas para llegar a las conciencias de los mexicanos, pues éstos buscan una razón para aún creer en sus instituciones, en su sistema y que no todo está perdido dentro del gobierno. Incluso podría usar el apoyo de esa sociedad para de igual forma buscar cambios que la fortalezcan como instancia frente a las demás que conforman a la Administración Pública Federal, los poderes de la Unión y los órganos autónomos.

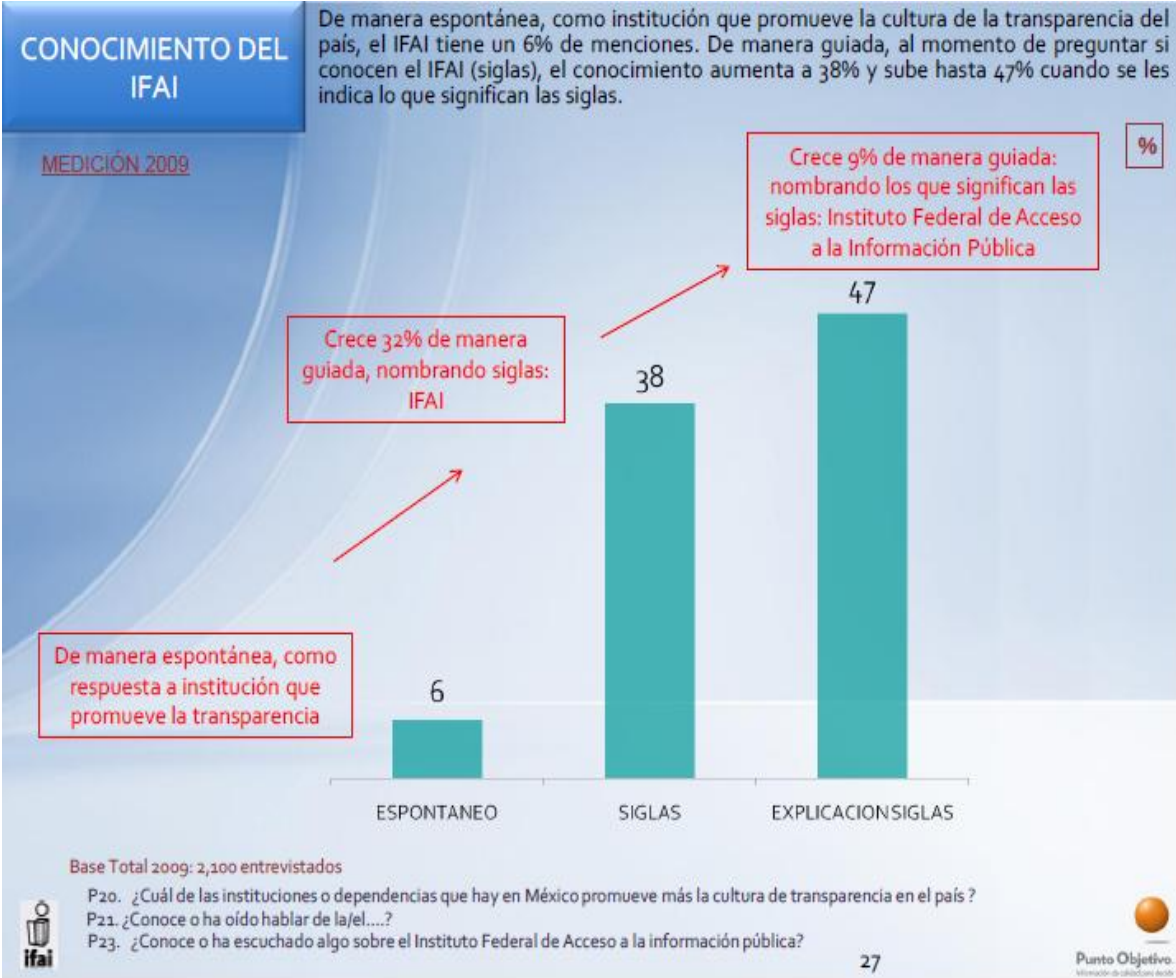
Durante los años 2008 y 2009 se le preguntaba a la ciudadanía si alguna vez había solicitado información al gobierno federal y si sabe a quién acudiría para solicitar la misma. En la gráfica que se muestra a continuación, para la pregunta número 1, de un total de 100 entrevistados, 89 no sabían sobre solicitudes de información y 11 si había solicitado con anterioridad. En cuanto a la pregunta 2 a quién acudirían sería primeramente al gobierno, en la siguiente categoría no saben a quién, después al IFAI y por último a otros. Siendo estos datos del 2008 y 2009 (aún no tenían comparaciones del año 2010), y aunque los puntos del IFAI subieron durante ese año, cabría la posibilidad de analizar también a qué tipo de personas se les hizo esta encuesta y de qué niveles socioeconómicos para poder tener un dato más preciso de los verdaderos avances logrados en materia de difusión de las funciones de éste.

Los datos obtenidos fueron resultado de una encuesta y estudio realizado por funcionarios del Instituto a un sector de la población entre estudiantes, profesores, amas de casa, profesionistas de diferentes especialidades, empleados de diferentes niveles jerárquicos de empresas privadas y funcionario públicos de instituciones gubernamentales realizando preguntas derivadas sobre el derecho de acceso a la información pública, conocimiento de este derecho, quién lo protege y medios por los que la ciudadanía puede hacer válido este derecho.



* Gráfica obtenida de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0673800147710.

En la siguiente gráfica, se hace mención al conocimiento de primera instancia de la institución, si se está al tanto del IFAI y su misión por promover la cultura de la transparencia. De entrada no conocen ninguna encargada de ese tema, al mencionar ya las siglas y su nombre completo, el parámetro se amplía. Pero así como en la anterior encuesta, hay algo importante para resaltar aquí: de nada sirve que la gente conozca de las siglas de una institución, sin saber las funciones del mismo y como puede ayudar. Aunque de igual forma son gráficas y resultados del año 2009, es interesante ir más allá de las mismas y conocer acerca de los entrevistados.



* Gráfica obtenida de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0673800147710.

Una de las fortalezas de toda institución gubernamental es su imagen ante la sociedad y el impacto generado por la misma, al tener bien sembradas las bases, los proyectos de difusión serán una vía más sustentable. El Instituto al modificar la imagen institucional presentada ante la sociedad, lograría que la ciudadanía no tuviera confusiones y se acercara a él, dándole más confianza para el cumplimiento de su objeto: apoyar a que el derecho de acceso a la información se efectúe como lo manda la ley.

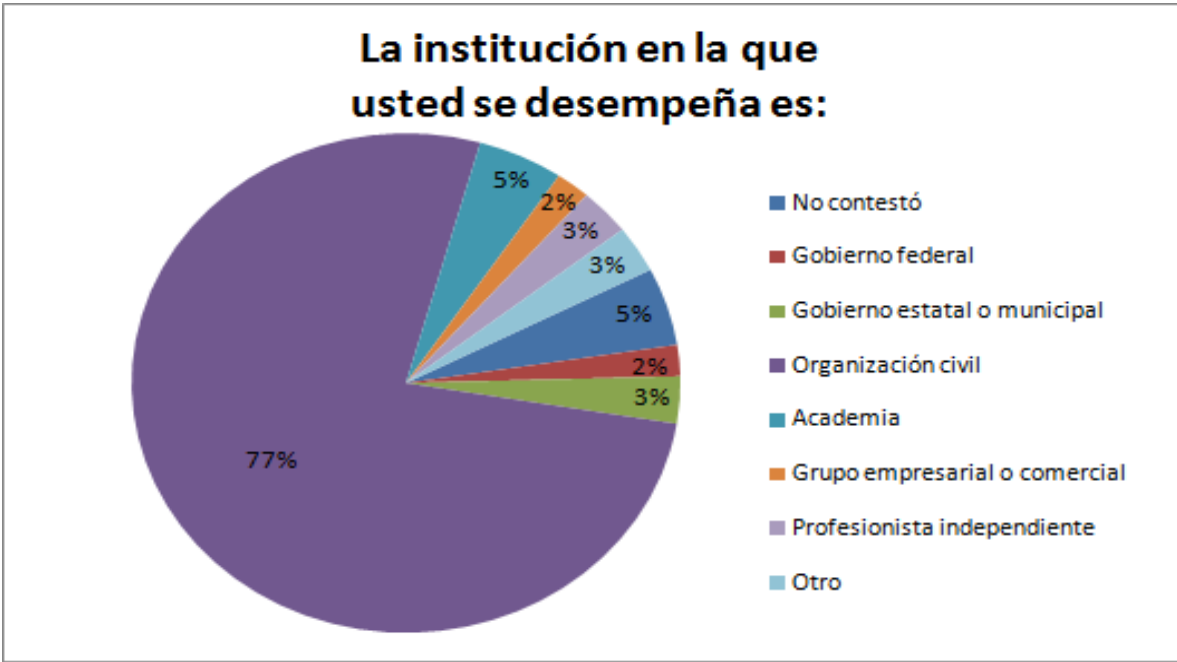
4.3 Ciudadanía. Pilar de compromiso para la exigencia del cumplimiento de este derecho

Los ciudadanos de cualquier país democrático gozan por igual tanto de derechos como de responsabilidades; derechos que le otorga el gobierno de su país por ser pertenecientes a él; y responsabilidades con éste para la provisión de servicios en su pago de impuestos, en estar al tanto de la vida política e incluirse en ella. En México, también tiene por responsabilidad estar al tanto de sus mismos derechos: educación, salud, vivienda, una nacionalidad, acceso a la información pública, ser iguales ante la ley, todas localizadas en los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque la situación precaria de gran parte de la población mexicana es ignorante frente a estos temas (siendo comprensible su nulo conocimiento de ellos), no deja de ser imperioso que incluso personas con posibilidades mayores tampoco tienen en cuenta el espectro de éstos.

Es preocupante cuando la ciudadanía no tiene noción de los mismos y mucho menos cumple con sus responsabilidades. La relación entre gobierno y sociedad debe ser retroalimentada cumpliendo ambos con su parte comprometida siendo integrantes de un Estado, por lo que la administración pública tiene un doble peso importante al ser el brazo derecho del gobierno ejecutando acciones para seguir manteniendo estable este binomio. Con el paso del tiempo, por múltiples factores, éstos pierden confianza en sus instituciones, en sus gobernantes y deciden alejarse cada vez más de la vida política del país. Es por eso que la presente investigación también aborda la importancia relevante de la población en términos

de transparencia y acceso a la información, pues si bien la confianza debe ser construida y fortalecida por toda la administración pública y el gobierno en sí, el IFAI con su importante tarea no deja de lado el hecho sustancial de que por medio de mecanismos más claros y rendiciones de cuenta, la ciudadanía estará cada vez más cerca recobrando poco a poco eso que se perdió con el paso de los años.

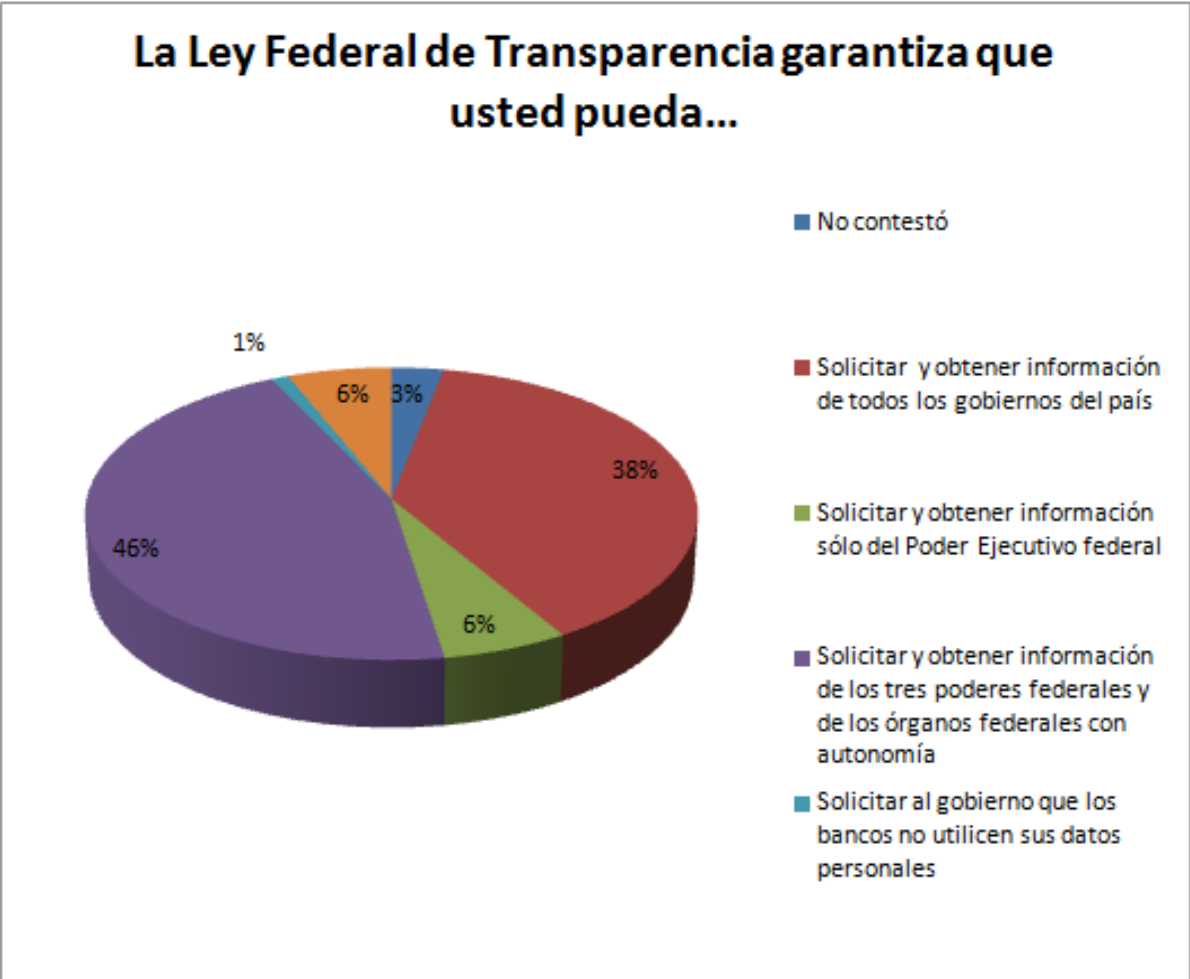
El compromiso que tiene el Instituto con la sociedad no puede dejarse de lado, pues además de buscar la cultura de la transparencia y el acceso a la información, la confianza y la obligación con la misma pone en juego mucho más allá de las fronteras que atraviesan sus paredes. La ciudadanía se convierte en un pilar doblemente relevante, pues su papel como particular para solicitar información y su responsabilidad por acercarse a preguntar al gobierno, estar enterado de qué es y qué hace con los recursos públicos, siendo de igual forma corresponsable con esta relación de construcción de seguridad y familiaridad entre el órgano garante-sociedad.⁹⁹



* Gráfica 1

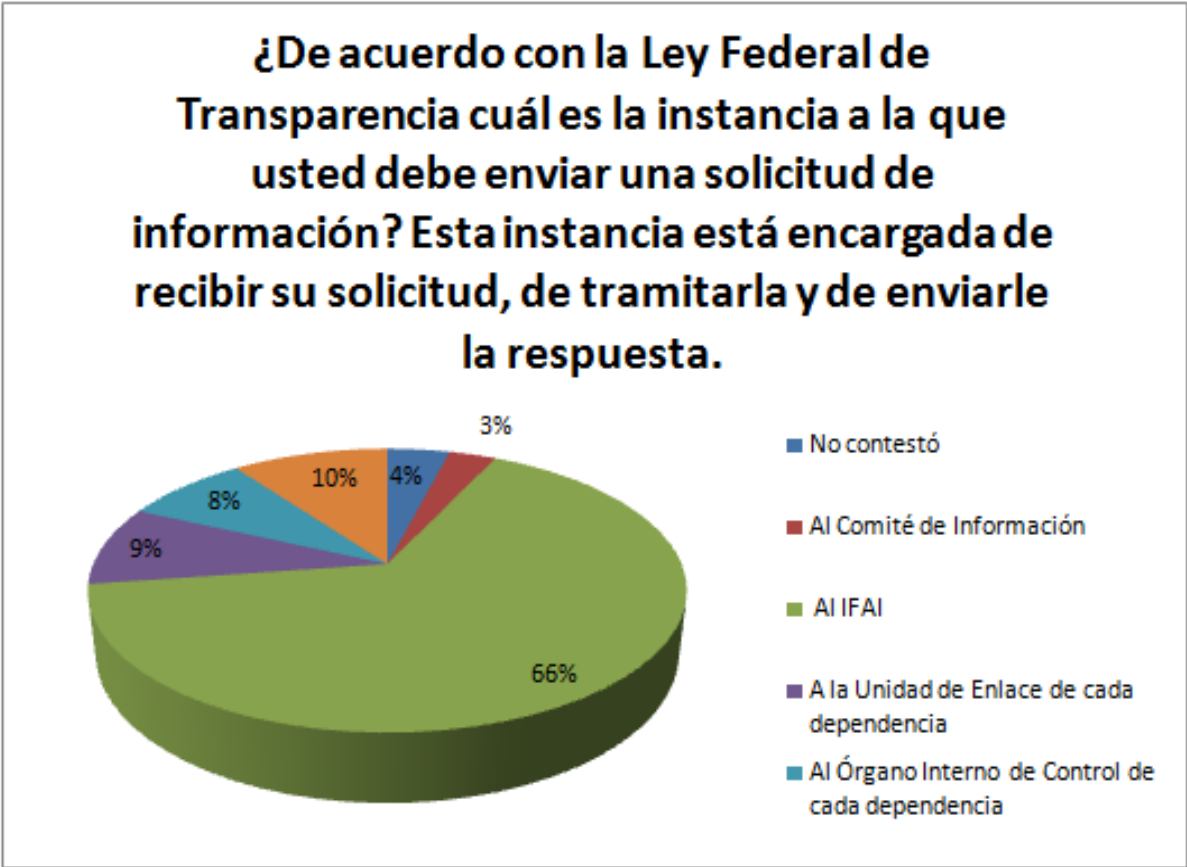
⁹⁹ Gráficas obtenidas de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0673800147710.

Dentro de los programas que tiene la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, el acercamiento con la sociedad civil organizada en sus talleres y cursos muestran resultados importantes a analizar. Por ejemplo, en la gráfica anterior se puede observar hacia donde se han canalizado las vías de difusión: académicos, organizaciones civiles, empresarios, otro tipo de profesionistas, diferentes funcionarios públicos de los tres ámbitos de gobierno, etc. Cada uno de los talleres y cursos impartidos son finalizados con la contestación de una encuesta para analizar cuáles son los resultados en cuanto a la información otorgada en éstos. Los resultados no son los deseados pues a pesar del contenido, aún parece que lo dicho no queda del todo claro por los porcentajes presentados en cada una de las preguntas.



* Gráfica 2

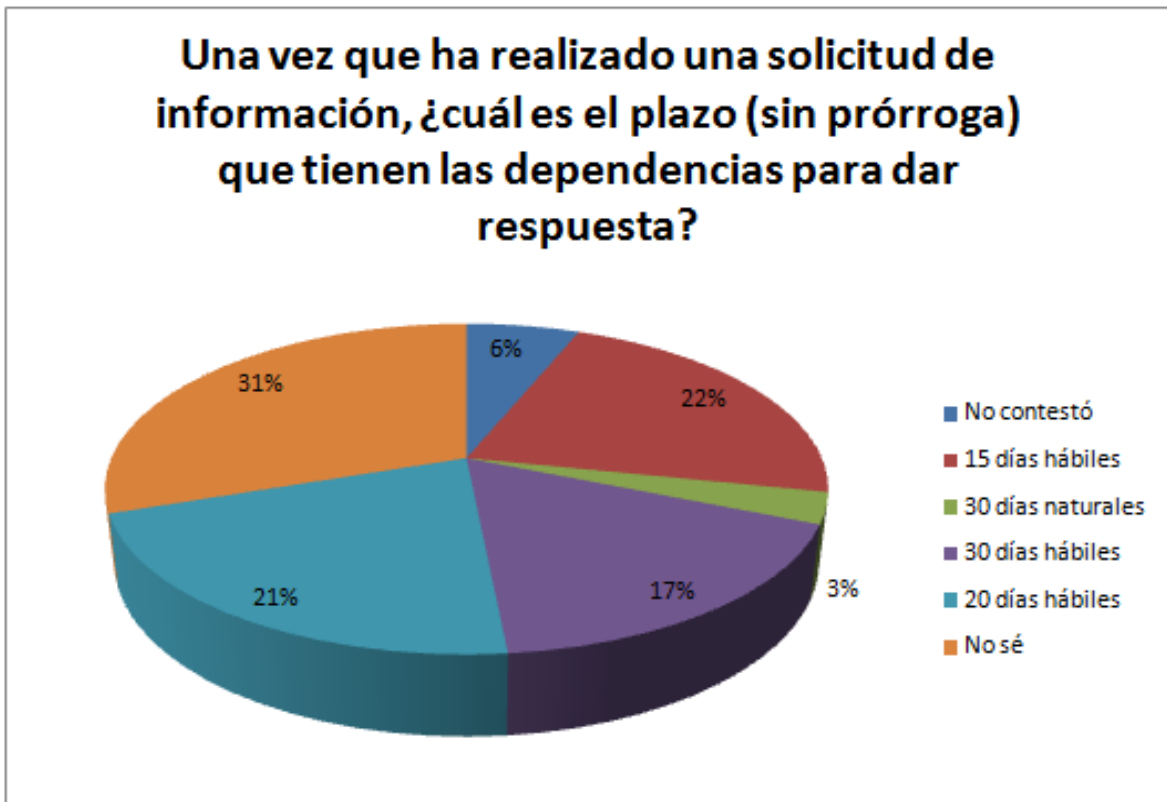
En la gráfica 2 se puede observar que la pregunta a contestar es: *La Ley Federal garantiza que usted pueda...*, siendo la respuesta correcta *solicitar y obtener información de los tres poderes federales y de los órganos federales con autonomía*; la que más porcentaje obtuvo con un 46%; sin embargo, el hecho de que un 38% sólo crea que a los tres ámbitos de gobierno les puede solicitar, limita el campo de acceso y el escaso entendimiento del espectro manejado por la LFTAIPG.



* Gráfica 3

La respuesta correcta a esta pregunta es *a la Unidad de Enlace de cada dependencia* obteniendo un 9%; pero lo preocupante es que a pesar de las explicaciones, aún se confunden las funciones del IFAI (66%), pues no funciona como una instancia encargada de repartir o contestar todas las solicitudes de información (puesto que cada dependencia, entidad, poder de la unión y órgano autónomo se encargan de contestar las dirigidas a ellos) sino de hacer cumplir lo

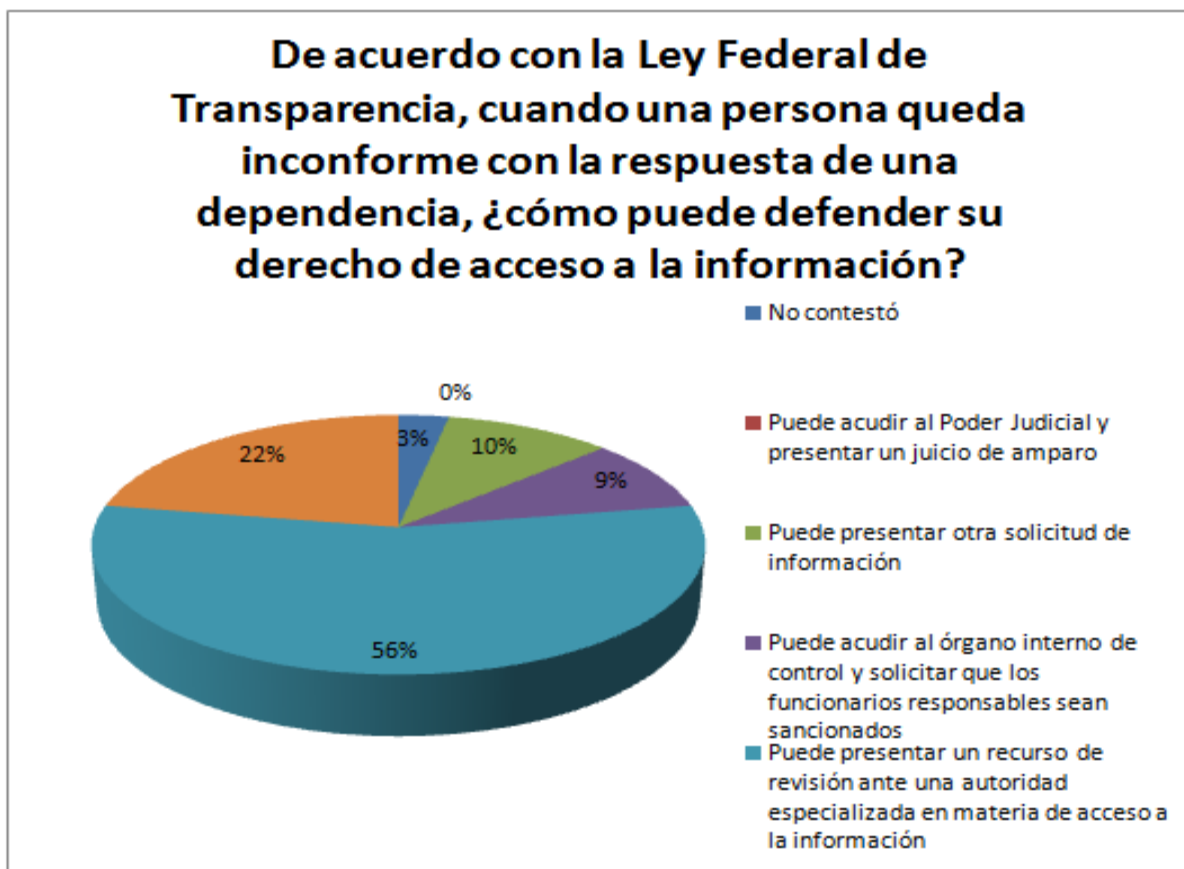
estipulado en la Ley Federal, así como apoyar a los solicitantes inconformes con las respuestas otorgadas por los sujetos obligados.



* Gráfica 4

Los periodos de tiempo por todos los procesos manejados pueden llegar a ser confusos, además de que la pregunta es muy vaga, pues hay tres plazos distintos para su contestación: el de solicitud de información pública (20 días hábiles), acceso a datos personales (10 días hábiles) y corrección de datos personales (30 días hábiles); tal vez ese sea el motivo por el cual los porcentajes son tan similares con cada una de las respuestas. Por lo contrario de la gráfica 5, pues en la parte que corresponde a defensa de las inconformidades en cuestión de una respuesta incompleta, inexistente o negativa, es presentando un recurso de revisión ante un órgano especializado en esta materia (en este caso el IFAI) para presentar las pruebas suficientes y apelar a la respuesta primeramente emitida. Lo curioso de este caso es lo contrastante con los resultados de la gráfica 3 colocando al

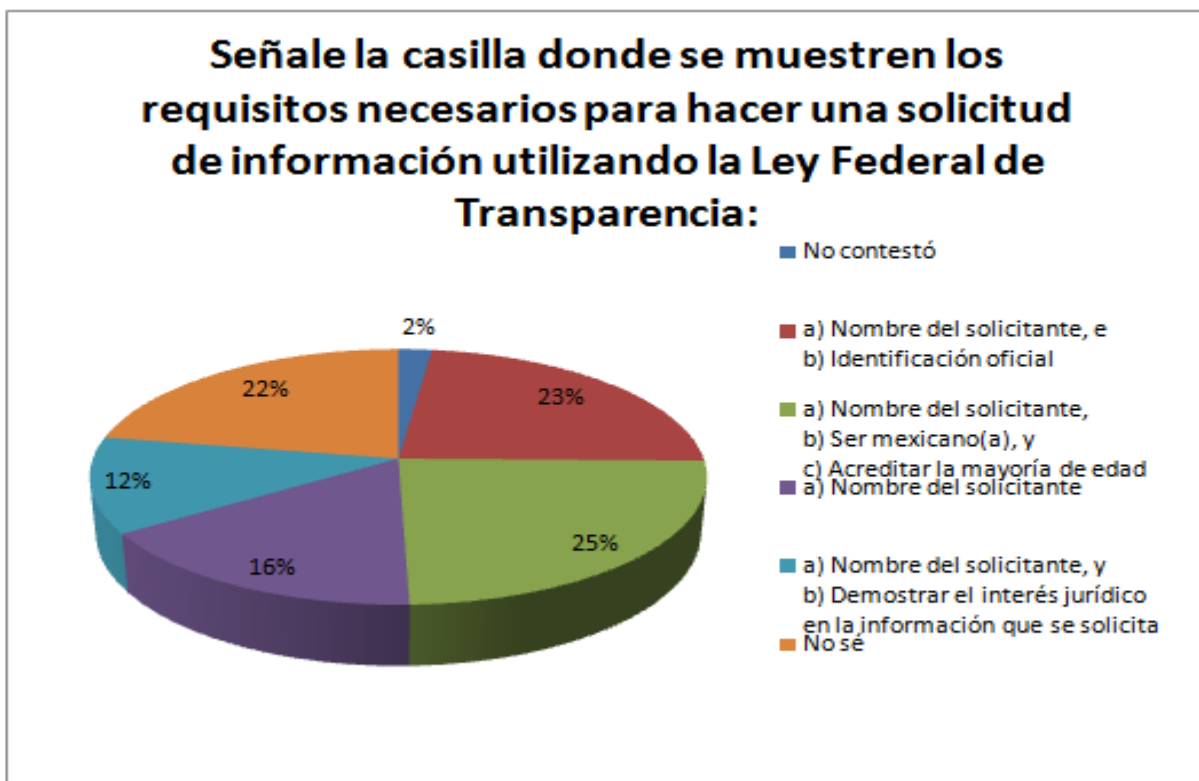
Instituto como encargado principal de todos los procesos en materia de acceso y entrega de información.



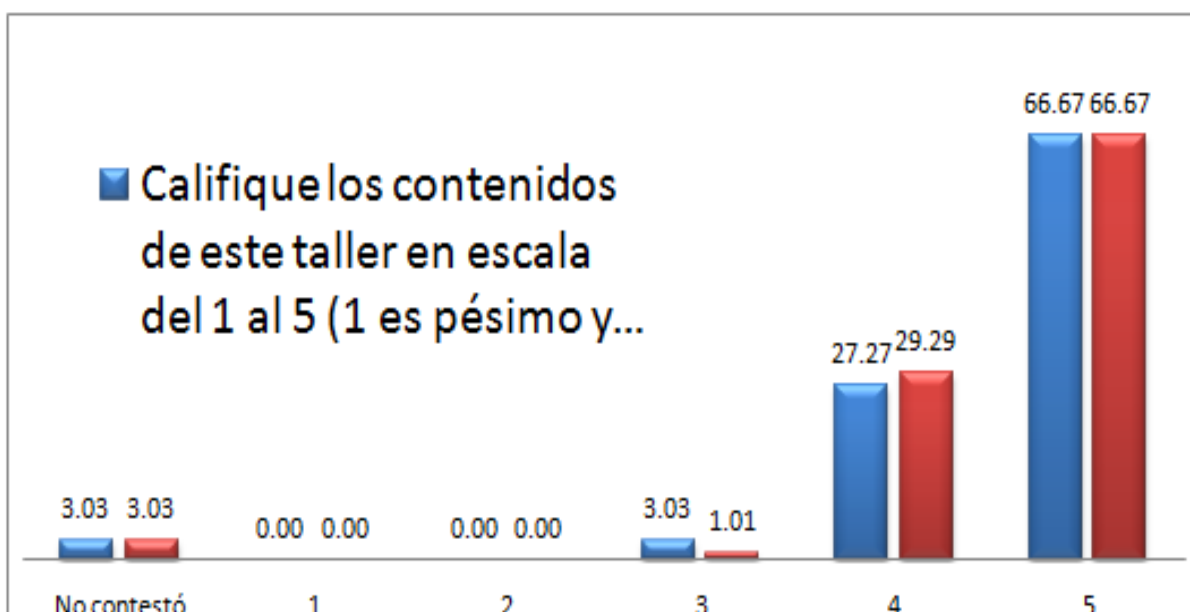
* Gráfica 5

Para solicitar información pública sólo se necesita el nombre de la persona que lo está pidiendo (incluso no es necesario poner el nombre verdadero o completo, sólo en cuestiones de entrega de documentos con datos personales, si es necesaria la identificación de la persona), no siendo necesario ningún otro tipo de justificación o requisito para acceder; dato que aún no queda del todo claro pues con un 16% se ve opacado por los otros tres porcentajes altos (22%, 23% y 25%) que juntos hacen más de la mitad de la gráfica. Al momento de registrarse en el sistema INFOMEX es verdad que se solicitan datos como nombre y domicilio, utilizados sobre todo en casos de entrega de notificaciones cuando hay recursos de revisión interpuestos, envío de respuestas de solicitud de información con costo

o de entrega de documentos con datos personales. Fuera de eso, cualquier sobre nombre y datos pueden pasar por filtros y requerir la información deseada.



* Gráfica 6



* Gráfica 7

A pesar de las confusiones aún imperantes en estos talleres, los asistentes se sienten complacidos por la información brindada pues califican (en un rango de 1 a 5) con 4 y 5 a los mismos mostrando conformidad, agrado e interés por los resultados en esta pregunta. De todos modos, por las otras, las personas encargadas de los contenidos y de impartirlos deben poner más atención pues las confusiones no son graves, pero sí de alerta en respuestas fáciles y comprensibles por ser información básica dentro del taller. El trabajo debe seguir siendo duro y constante, pues sólo con una sociedad informada e interesada, un país puede tener esperanzas de tener tanto un futuro confiable como benéfico para ambos lados de la moneda.

4.4 La Administración Pública Federal y su compromiso con la transparencia

La cultura de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas tienen como principal vigilante al IFAI; sin embargo, los actores responsables para sacar adelante tales campos son los Sujetos Obligados de la LFTAIPG así como los Otros Sujetos Obligados, pero también existen los regidos bajo las normatividades locales (tanto estatal como municipal). El trabajo en conjunto no deja de ser una vía favorable y única para alcanzar metas, objetivos y derribar obstáculos que sólo afectan las relaciones sociales entre gobernantes-gobernados llevando a caminos de desconfianza, inseguridad, mediocridad y opacidad letales para todo Estado deseoso de perdurar en el tiempo.

La administración pública de los tres ámbitos de gobierno, como los poderes de la Unión y los órganos autónomos deben estar concientes de los retrocesos aplicados en cada una de las negativas o respuestas incompletas brindadas a los solicitantes acercándose para conocer un poco más de las funciones de sus servidores públicos, como responsabilidad ciudadana que tienen ante su país. Sin embargo, para el Instituto (dentro de su marco normativo) su único campo de ejercicio es el federal, teniendo todavía muchas limitantes para lograr un amplio criterio de transparencia, dejando de lado el ocultamiento y el centralismo que durante años ha imperado en la APF de México.

4.4.1 Responsabilidad y Obligación de la Administración Pública Federal por cambiar el rumbo de la transparencia

Desde la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, las solicitudes de información (así como los recursos de revisión) han ido en aumento con el paso de los años, en casos específicos rechazando las peticiones poniendo de por medio las opciones de información confidencial o reservada, colocando el dedo en la yaga de la ciudadanía de que tal transparencia y acceso no existen, siendo solamente otra mera vía para crear puestos públicos inservibles. Es por eso que el papel de la administración pública es importante para un verdadero cambio de raíz, logrando impactar a nivel nacional e internacional frente a los ojos de la población y expertos en el tema.

Siendo el campo por el cual se hizo esta investigación, el compromiso es aún mayor, además de la colaboración de los futuros profesionistas egresados enfocando sus conocimientos en campos inexplorados y con futuro dentro de la misma. El acceso a la información y la transparencia es uno de ellos, tener personal calificado en las filas del Instituto con visión social y fortaleza intelectual para convertir errores en cambios y reestructuración de fondo. Es por eso que uno de los grandes fallos es la integración de las Unidades de Enlace y Comités de Información por personal propio de la instancia en cuestión.

Aunque el artículo tercero transitorio de la Ley Federal indica que su conformación “deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales”. Este punto puede producir conflicto por dos razones principales: la primera el “gasto innecesario” de personal, de capacitación y sueldos de servidores salidos de las filas del IFAI con una formación netamente enfocada al campo de la transparencia; pero segundo, evitando así los conflictos de intereses por ser personal escogido de confianza de los titulares de los sujetos obligados, colocando el derecho de acceso a la información en la cuerda floja al exponer lo beneficioso o no de la entrega de información específica.

La vía más óptima para darle paso a la evolución de este derecho es conformar personal desde las entrañas del Instituto que no tengan ninguna relación con los altos mandos, con formación clara y fuerte en el campo; porque a pesar de las capacitaciones realizadas por éste para los funcionarios integrantes tanto de las Unidades como de los Comités, no dejan de haber conflictos de interés entre su labor y la fidelidad a su jefe inmediato. Este elemento también fortalece el aspecto del Código de Ética de los servidores públicos, elementos que a pesar de estar escritos e impuestos, son olvidados por los funcionarios al encontrarse con un sistema corrompido y opaco volviéndose parte del mismo relegando lo importante de sus cargos.

En cierto punto, se elevaría la partida en cuanto a sueldos por otorgar a más servidores públicos; sin embargo, se podría evitar en mayor capacidad la corrupción y el ocultamiento, pues con el apoyo de la Dirección General de Coordinación y Vigilancia del Instituto, el trabajo conjunto con el personal capacitado y cada uno haciendo su trabajo (los servidores de la instancia ocupándose sólo de sus funciones, y los integrantes de las Unidades y Comités enfocados en materia de acceso a la información y transparencia) se logrará un equilibrio en esta esfera de conflicto cargado en los hombros del IFAI desde su creación.

Según el estudio de Transparencia Internacional de 2010 *“en un universo de 175 países, donde México bajó nueve lugares y se ubicó en el sitio 89, cuando en el año 2008 se colocaba en el 98”*¹⁰⁰ podemos notar el grave problema que enfrenta el país ante la visión nacional e internacional reflejada en estos resultados, y de no buscar vías alternativas para contrarrestar y enfrentar tales adversidades, lo único logrado con el paso de los años serán más peldaños hacia la cima de la corrupción, menos confianza y un gobierno deshecho por sus funcionarios perdidos en el poder y una sociedad apática sin esperanzas de cambio.

¹⁰⁰ Ordaz David, *“México a la mitad de la corrupción mundial”*, México, El Economista, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/18/mexico-mitad-corrupcion-mundial>, 26/Marzo/2011, 06:44 pm.

Compromiso y responsabilidad de los funcionarios de todos los niveles de mando, especialización y profesionalización de los ocupantes de tales puestos, visión y misión clara de las instituciones gubernamentales, entendimiento de la LFTAIPG por los mismos, capacitación y fortaleza del código de ética es un buen comienzo dentro de la administración pública federal para seguir abriéndole el camino a la transparencia y, sobre todo, a la confianza de la ciudadanía. Suena como una situación fantástica; sin embargo, es por esto que la oportunidad a egresados de las universidades debe estar completamente abierta, pues son éstos los poseedores de las herramientas necesarias para lograr cambiar poco a poco los errores del pasado con nuevos enfoques de cada uno de los campos que enfrenta la carrera en su relación con el gobierno y la sociedad.

Los aspectos político, administrativo, jurídico e incluso ético son tomados en cuenta para realizar cambios a profundidad en un tema poco profundizado en los estudios donde sólo se canalizan a hacer monografías del Instituto sin percibir cada uno los aspectos imperantes a favorecer tanto al gobierno, las instituciones, a los servidores públicos, a la administración pública y a la ciudadanía del país contando con datos e información suficiente para convertir a México en país reflejo de su sociedad: transparente, responsable, cooperativa, capaz de tomar decisiones y con los valores del Código de Ética fortalecidos para servicios y trámites más eficientes y eficaces.

4.4.2 Un cambio en el ámbito federal; un futuro prometedor para el estatal y municipal

Para poder apoyar al ámbito local, al comienzo de la utilización de la herramienta de solicitudes de Información (INFOMEX) el IFAI firmó varios convenios con gran parte de las entidades federativas para la utilización del mismo sistema (además de hacerlo de igual modo con parte de los Otros Sujetos Obligados) teniendo en su gran medida convenios ya con todos los integrantes de este importante proceso pues fortalecen las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno, los poderes de la Unión y los órganos autónomos con el Instituto.

El fortalecimiento del IFAI en todos los puntos antes descritos en este capítulo no sólo lo apoyaría y fortalecería, sino incluso a los órganos garantes locales teniendo las armas necesarias y un ejemplo contundente de los cambios que se podrían lograr con proponérselo. Con mayor razón, el trabajo conjunto entre la administración pública y el Instituto cobra mayor importancia al convertirse en ejemplo de los institutos, comisiones y consejos de transparencia de los estados de la República Mexicana.

Los tres ámbitos de gobierno, la administración pública y la sociedad tienen mucho por ganar si cada uno de ellos cumple con su papel y trabajo dentro del Estado pues la dotación suficiente y oportuna de información pública hará que los ciudadanos se interesen por los asuntos del gobierno, recobrando la confianza en sus instituciones, en especial a la administración pública al dotarla con medios brindando la transparencia exigida tanto por los organismos internacionales como por los ciudadanos de este país.

Comenzando por pequeños cambios en el ámbito local (desde el municipal hasta el estatal) siguiendo el claro ejemplo del federal de buscar alternativas que concreten el derecho de acceso a la información a nivel de cada esfera conformando un gobierno en todos los sentidos aportador y conformador de vías, permitiendo a la población crecer en un medio transparente, sólido, político, jurídico, administrativo y ético creíble y sustentable.

Esta tesis es apegada a un contexto vivido actualmente y en el que se buscan los medios necesarios para fortalecer al Instituto por medios jurídicos, políticos, administrativos e incluso de valores. En 2011 se le confirió al IFAI una nueva tarea dentro de la protección de los datos personales de los ciudadanos pero ahora en manos de los particulares; es decir, en el sector privado, ya no sólo en el público. Es por eso que también cambió su nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (aunque las siglas siguen siendo las mismas).

El 21 de Marzo de 2011 la comisionada María Marván Laborde indica en el comunicado IFAI/037/11 un punto imperioso de esta investigación: el

fortalecimiento del órgano garante por medio de reformas, el respeto a las decisiones del Pleno y la no intromisión de otros entes jurídicos en materia de transparencia, enfatizando que de no modificar estos males, simplemente se generará retroceso, desconfianza y tanto la corrupción como el ocultamiento seguirán siendo parte de la administración pública de este país en todos sus ámbitos gubernamentales, cerrando con una exclamación que encierra gran parte del desarrollo de esta investigación.

“El IFAI ha trabajado para ello y hemos logrado, en ciertos casos, generar confianza ciudadana. Si dejamos a un Instituto que cueste, pero que no funcione, lo que vamos a hacer es retroalimentar la desconfianza, la decepción y el pesimismo ciudadano que, yo creo, nos está haciendo mucho daño.”¹⁰¹

Al poner en claro las deficiencias del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para garantizar el derecho sexto constitucional del cual es garante, se coloca sobre la mesa no sólo una problemática, sino una vía de mejoramiento, crecimiento y evolución como gobierno y sociedad en México; pues se presentan los medios factibles, reales y concisos como agentes de cambio en un contexto real.

Con estos resultados pueden salir beneficiados todos los actores del ámbito federal involucrados y construyendo un futuro para los del ámbito local, destruyendo la caja negra en la cual se habitó durante muchos años pasando a una caja traslúcida en donde la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información pública gubernamental conformen en el sistema no el obstáculo a vencer, sino la vía a crecer: una ciudadanía informada, es una ciudadanía responsable, proactiva y confiada; un gobierno informante se convertirá en un nuevo paradigma digno de ejemplo a nivel internacional.

¹⁰¹ IFAI, *“Exhorta comisionada María Marván a diputados a aprobar reformas a la Ley Federal de Transparencia.”* En: Comunicado IFAI 037, México, 21 de Marzo de 2011, IFAI/037/11.

CONCLUSIONES

El Estado es una organización social y política que tiene por obligación dotar de elementos necesarios para la supervivencia de la sociedad que habita en su territorio, es el detentador de la soberanía cedida por ésta que, al ser la parte viva del mismo y cumplir con su normatividad le permite utilizar el uso legítimo de la violencia con fines de dominación, control, bienestar y paz.

Es la unidad de dominación institucionalizada y reflejada en las organizaciones sociales y políticas que la conforman, con la total dominación y posesión de su territorio y habitantes para obtener un binomio de bienestar y bien común entre todos los elementos conformados bajo un marco legal a respetar para no perder esa consolidación.

El gobierno es parte del Estado, pero no se iguala; es su parte orgánica dotada de la capacidad para conducir a la sociedad (en su relación más básica: gobernantes y gobernados), por medio de la base jurídica y los esfuerzos tanto de las instituciones públicas como privadas, para otorgarles una vida cómoda y el bien común.

Atiende las demandas y necesidades del pueblo; otorgando a éste la facultad de estar de acuerdo o en desacuerdo con las decisiones tomadas, siendo conscientes de los derechos y obligaciones otorgados por la Norma Suprema.

Tanto Estado como gobierno son concepciones de las Ciencias Sociales en las que suele haber confusión al momento de hacer mención de ellas. El Estado es el conjunto de las instituciones y el gobierno se encarga de vigilar el cumplimiento de las mismas por medio del poder político y el marco legal; en su definición más simple.

La Administración Pública es el brazo ejecutor del gobierno, lleva a cabo las acciones, dispone de los recursos de la nación para la prestación de bienes y servicios, es el enlace del gobierno con la sociedad para cumplir con las demandas exigidas para su bienestar común.

Es el medio por el cual se cumplen y llevan a cabo las ideas políticas y administrativas a desarrollar para un funcionamiento equilibrado del binomio gobierno-sociedad, colocando en un equilibrio el disenso y consenso por el cual la política se convierte en un arte.

El Estado es el conjunto de instituciones pero es el gobierno quien ejerce el poder para hacer respetar las mismas, vigilar su funcionamiento por medio de su parte estructural y funcional que es la administración pública la cual realiza las acciones de las decisiones previamente tomadas por el gobierno.

Por medio del Código de Ética de los Servidores Públicos se pretende colocar los valores más predominantes para lograr erradicar la corrupción de las instituciones públicas y obtener mayores beneficios como la recuperación de la confianza social, refuerzo económico y difusión de las actividades gubernamentales.

La honestidad forma parte de esta investigación por ser el valor de la moral pública incluido en el Código de Ética para poder conformar un gobierno honesto y transparente como lo menciona la estrategia número uno de la Agenda de Buen Gobierno. Su opuesto, la corrupción, se debe combatir para recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y servidores públicos.

La transparencia es el valor y el fin a llegar, no es un medio ni un mecanismo, es el esfuerzo por fortalecer la relación entre gobierno y sociedad; un gobierno transparente que refleje sus hechos y acciones sin opacidades ni encubrimientos, y una sociedad dispuesta a estar informada de lo público para contribuir con la retroalimentación, vía de la legitimidad, credibilidad y gobernabilidad.

La rendición de cuentas, como el mismo concepto lo plantea, es la exigencia y la obligación de reflejar, difundir y hacer notar información desarrollada en el ámbito público (instituciones) para comparar y analizar los resultados y proyectos a realizar en el futuro, está en el campo de las sanciones y las recompensas por dar parte de lo realizado, queda a la vista del ojo público y su crítica.

El Derecho a la Información es un conjunto de normas jurídicas reguladoras de la relación entre gobierno-medios de comunicación-sociedad, para informar de los acontecimientos de su entorno y realidad; mientras que el Derecho de Acceso a la Información Pública, está enfocado a lo establecido en los archivos y documentos dentro de las instituciones gubernamentales, que además reflejan el ser y deber ser de las mismas, así como la obligación para informar a los ciudadanos de la esfera pública.

Los medios de comunicación se vuelven mediadores del ciclo que se genera entre el gobierno y la sociedad, su contexto de interpretación y el flujo informativo entre ambos, en donde la libertad de expresión y la lucha por el conocimiento tuvo un énfasis tan profundo en tantos países que los cambios se hicieron inminentes en los años venideros a su auge.

Las normas supremas de muchas naciones reconocieron al derecho de acceso a la información pública gubernamental como parte sustancial de las garantías de los ciudadanos, por ser la parte viva del Estado; por lo que los ciudadanos poseyeron tanto la obligación como la oportunidad de verse involucrados y ser partícipes en la parte sustancial de lo que realizan sus gobiernos.

Los temas comúnmente tomados para las transformaciones y fomento de políticas internacionales son la economía, combate a la corrupción, modernización y profesionalización de la administración; con afán de generar en países no desarrollados las herramientas necesarias para competir por lograr un lugar dentro de los desarrollados, de ahí el surgimiento de la importancia del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia juega un papel importante en los países que se aprecian o jactan de llamarse democráticos, pues es un valor que busca la responsabilidad de los servidores públicos, el combate a la corrupción en las instituciones gubernamentales y la participación de la ciudadanía en el escrutinio al demandar ser informados y tener conocimiento de lo que se hace en el gobierno por el bien de la sociedad.

Las organizaciones internacionales se vuelven jueces tajantes al señalar y criticar los esfuerzos o limitaciones para cumplir con las medidas propuestas específicamente en materia de transparencia y rendición de cuentas; es por eso que su visión cree imperioso dotar de suficientes elementos al Instituto para que los avances obtenidos en México (como la publicación de la LFTAIPG y la reforma al sexto constitucional) no sean opacados; por lo contrario, las observaciones de los mismos seguirían siendo negativas hacia el país.

En México, hablar de movimientos sociales tiene dos caras: una inclinación social presente en el momento de la acción colectiva y de la opinión pública; y al mismo tiempo, la inmediatez siendo un fenómeno muy común en el país provocando resultados enclenques de momento sin seguimiento posterior. El Grupo Oaxaca logró mezclar los elementos antes descritos para hacer surgir a la LFTAIPG y al IFAI, olvidando que las grandes trabas se encontrarían en un futuro cercano.

La LFTAIPG causó un impacto positivo en México, pues su principal objetivo fue que el derecho de acceso a la información pública en posesión de las instituciones gubernamentales, diera paso a la oportunidad de un gobierno transparente y que rindiera cuentas a sus ciudadanos; abriendo el camino para que incluso el Artículo 6° Constitucional tuviera reformas a fin de acoplarse y dar frutos incluso en el ámbito local.

Las reformas constitucionales al artículo 6° reflejan los cambios de mentalidad dentro del poder legislativo para hacer cumplir una garantía de los ciudadanos mexicanos, y que aún falta por concretar pues a pesar de lo expresado en la misma y del surgimiento de una Ley Federal, no quedan puntos en concreto como las amonestaciones para la APF y, en su defecto, de la normatividad local (de las administraciones públicas de los estados y municipios).

El Instituto garante de éste fue creado con base en un movimiento social y cabildeo entre académicos, servidores públicos, periodistas y sociedad civil, fomentando compromiso en los servidores públicos que trabajen en él para servir a los solicitantes y recurrentes que acuden para pedir ayuda en sus dudas.

El IFAI es la institución que se encarga de vigilar el cumplimiento de los términos impuestos en la LFTAIPG, así como intervenir en los casos en que los solicitantes estén en desacuerdo con las respuestas otorgadas por los sujetos obligados o por su falta de respuesta.

Fomentar el derecho de acceso a la información en México y crear conciencia en la ciudadanía para hacer valer al mismo y las decisiones que toma el Pleno del Instituto, son atribuciones que no pueden ser revocadas por ninguna institución gubernamental.

Con la entrada en vigor de la LFTAIPG y el IFAI siendo su protector, las instituciones de la Administración Pública Federal se han vuelto más cerradas e impenetrables para otorgar la información, trayendo conflictos entre las decisiones del Pleno del IFAI y la última palabra tratada de imponer por los sujetos obligados para no entregar lo solicitado, dejando al instituto con pocos recursos para defender a los solicitantes de estos obstáculos.

El reconocimiento de otros países (como latinoamericanos) para con el IFAI por considerarla una institución ejemplo para el fomento de la transparencia y el acceso a la información es palpable en cualquier evento o mención que hacen los Comisionados Presidentes de dichos institutos al mostrarse de acuerdo en el ejemplo que es.

La Ley Federal se tomó como ejemplo para las normatividades locales; así como el IFAI para los órganos garantes de las mismas y el escrutinio público fomentado por la institución para conocer los puntos de vista de los ciudadanos que se acercan a éste.

El escrutinio internacional pone a la vista de los demás países a México como ejemplo para la institucionalización de este derecho como pocos lo han hecho; pero con la falta de autonomía y con poder de tomar decisiones irrefutables y de carácter definitivo sin la intromisión de ningún otro ente jurídico.

Por el contrario, las exigencias reflejadas para el ámbito internacional no son cumplidas en el nacional, instituciones como la PGR, SEDENA, SEMAR, SAT (por mencionar algunas) e incluso los estados y municipios aún se niegan a fortalecer este derecho, ocultando la información por medio de la vía de “reservada o confidencial” colocando obstáculos al desarrollo del acceso a la información pública.

El posicionamiento del acceso a la información pública en el país depende mucho de la confianza, interés e iniciativa de los ciudadanos para tomar en sus manos el poder de estar informados; además de tener un orden, precisión, control y fomento de la misma en arcas de las instituciones gubernamentales con la disposición de ofrecer a su pueblo esta herramienta de procuración de lo público.

Los estados de la República también son pieza fundamental del cambio y la instauración del acceso al promover el derecho dentro de su jurisdicción con los habitantes del mismo para conocer de las actividades de las instituciones a nivel local (tanto estatal como municipal), se tiene como ejemplo al ámbito federal; pero de igual forma abre la oportunidad no sólo de dejar todo en el tintero como meros documentos de promoción de transparencia y rendición de cuentas, sino de hacerlo tangible.

La ciudadanía ha logrado colocar temas de importancia en el centro de la opinión pública e interés de los gobernantes en turno de cualquiera de los ámbitos gubernamentales; pero pierde de vista esa esencia cuando se logran de primera instancia los cambios sin procurar la permanencia de los mismos como temas relevantes.

El ciudadano mexicano debe comprometerse con el derecho de acceso a la información (no sólo las instituciones y gobernantes) pues de no exigir sus derechos así como información verás, oportuna y de primera mano la opacidad avanzará en un camino que si bien se ha desarrollado en un medio de obstáculos, muchos de ellos los brincan y derrumban con la ayuda de la sociedad.

Que el IFAI obtenga reconocimiento público de su sociedad y además de las instituciones que conforman los ámbitos gubernamentales, es un proceso en pie de lucha, puesto que la intervención de entes jurídicos ajenos al Instituto provocaría un retroceso en el cambio deseado para la transparencia y rendición de cuentas en México.

El IFAI debe obtener autonomía y decisiones irrefutables de cualquier ente que no tenga injerencia en acceso a la información y transparencia, al mejorar su fachada institucional que provoca muchas veces confusión y desorientación en sus funciones y limitantes.

Con sus nuevas atribuciones como la procuración y protección de los datos personales de los ciudadanos, ya no sólo en la esfera pública sino ahora también en la privada, debe tomar en cuenta que tanto sus funciones como sus limitantes aumentaron, provocando una nueva visión a la cual enfrentarse ante la ciudadanía.

El Instituto también debe cuidar del cumplimiento de este derecho tanto con los servidores públicos e instituciones del ámbito federal, para colocarse como ejemplo del ámbito local; promover en la ciudadanía el interés por conocer e intervenir en los asuntos públicos, así como infundir y obtener respeto de la APF para lograr estos propósitos.

El reconocimiento y seguridad por parte de la sociedad en el IFAI con pleno conocimiento del derecho de acceso a la información pública, apoyo tanto de los servidores públicos como de las instituciones de la APF, respeto por sus resoluciones y libre albedrío para poner castigos ante el incumplimiento del mismo.

La transparencia y la rendición de cuentas no serán sólo una exigencia de los organismos internacionales, sino un hábito de todos los ciudadanos de México por reconstruir la confianza perdida, tener por compromiso y obligación ambos temas de la vida pública tan relevantes en una sociedad jactada de ser democrática.

*BIBLIOGRAFÍA

1) LIBROS:

- Ackerman, John e Irma Sandoval, “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”, México, IFAI, 2009.
- Ackerman, John, “Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho”, México, Siglo XXI Editores, 2008.
- Amaro Guzmán Raymundo, “Introducción a la Administración Pública.”, México, McGraw Hill, 1993.
- Arnáiz Amigo, Aurora, “El Estado y sus fundamentos institucionales”, México, Editorial Trillas, 1995.
- Beer, Stanford, “Cibernética y Administración”, México, Compañía Editorial Continental, 1963.
- Bobbio, Norberto, “Diccionario de Política”, México, Siglo XXI, 1982.
- Bobbio, Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad”, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Cárdenas, Miguel A., “Aplicaciones del Análisis de Sistemas: Métodos, Modelos y Resultados”, México, Compañía Editorial Continental, 1976.
- De la Reza, Germán A., “Teoría de sistemas. Reconstrucción de un paradigma”, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Xochimilco)-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Heller, Herman, “Teoría del Estado”, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Hernández Vaca, Jerónimo, “El Estado en México: 1521-2005”, México, Plaza y Valdés Editores, 2005.
- Hervia de la Jara, Felipe, “¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social”. En: IFAI, “Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano”, México, IFAI, 2006.

- IFAI, “Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México”, México, IFAI-Alianza Cívica, 2009.
- Jellinek, G., “Teoría General del Estado”, México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- Jiménez Castro, Wilburg, “Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa”, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, “Política y Administración”, Madrid-España, Editorial Tecnos, 1977.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, “Teoría General de la Administración”, Madrid-España, Editorial Tecnos, 1981.
- Junco Esteban, María Alicia, “El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia”, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Linares Quintana, Segundo, “Gobierno y Administración de la República Argentina.”, Topografía Editora Argentina, Buenos Aires 1959.
- López Ayllón, Sergio, “Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México”, México, IFAI-UNAM-CIDE, 2007.
- López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”, México, IFAI, 2009.
- Luna Pla, Issa, “Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México”, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- Marván Laborde, María, “El Acceso a la Información Pública: un instrumento útil para la sociedad organizada”. En: IFAI, “El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad”, México, IFAI, 2005.
- Merino, Mauricio, “Transparencia: libros, autores e ideas”, México, IFAI-CIDE, 2005.
- Nohlen, Dieter, “Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos.”, México, Editorial Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006.

- Ruíz Euler, Alexander, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, Editorial Fontamara, México, 2006.
- Rousseau, Juan Jacobo, “El Contrato Social”, México, Editorial Porrúa, 1987.
- Salazar Ugarte, Pedro, “El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana”, México, IFAI-UNAM, 2008.
- Schedler, Andreas, “¿Qué es la Rendición de Cuentas?”, México, IFAI, 2004.
- Secretaría de la Función Pública, “Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública”, México, Secretaría de la Función Pública-Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Shannon, Robert, “Simulación de Sistemas. Diseño, desarrollo e implementación”, México, Editorial Trillas, 1988.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas.”, México, Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Vergara Rodolfo, “Cuadernillo 5: La Transparencia como problema”, México, IFAI, 2005.
- Villanueva, Ernesto, “Derecho a la Información”, Editorial Porrúa-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara, México, 2006.
- Villanueva, Ernesto, “Derecho a la Información”, Ecuador, Editorial Quipus-CIESPAL, 2003.
- Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información en el mundo”, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM, 2006.
- Weber, Max, “El Político y el Científico”, México, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., 2000.
- Zamora Etcharren, Rodrigo, “Acceso a la información pública gubernamental federal”, México, Editorial Porrúa, 2003.

2) NORMATIVIDAD:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Reglamento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Exposición de Motivos para la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.
- Manual de Organización del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos (IFAI).

3) HEMEROGRAFÍA:

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Confianza en el gobierno: Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE”, México, Comisión Permanente de Controladores Estados-Federación en México en la OCDE, 2000.
- IFAI, “Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información como un derecho fundamental de los mexicanos”, México, IFAI, 2008.
- SCJN, “Semana Judicial de la Federación”, México, Octava Época. Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992.
- SCJN, “Semana Judicial de la Federación”, México, Novena Época. Pleno, tomo IX, abril de 2000.

4) ARTÍCULOS Y NOTICIAS:

- Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, España, julio de 2002. Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

- Flores Nancy, *“Privatiza IFAI su Centro de estudios”*, México, Contralínea. Periodismo de Investigación, Enero 2008, <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/enero/datos/privatiza-ifai-centro-estudios.htm>.
- Gómez Durán Thelma, *“Vuelven opacidad a gobiernos, alertan”*, México, El Universal.mx, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35601.html>.
- IFAI, *“Destacan relatores de la ONU y la OEA la labor del IFAI en pro del Acceso a la Información”* En: Comunicado IFAI 087, México, 11 de Agosto de 2010, IFAI/087/10.
- IFAI, *“En riesgo, derechos de las personas si el IFAI no recibe recursos suficientes para 2011: Peschard.”* En: Comunicado IFAI 144, México, 05 de Noviembre de 2010, IFAI/144/10.
- IFAI, *“Queda unificado en todo el país el trámite en internet para ejercer el derecho de acceso a la información pública.”* En: Comunicado IFAI 154, México, 26 de Noviembre de 2010, IFAI/154/10.
- IFAI, Conferencia: *“El papel de la Transparencia en la Gestión Pública Chilena”* por Urrutia Ávila, Raúl. En: IFAI, VII Semana Nacional de la Transparencia 2010, México, Versión Estenográfica, <http://snt.ifai.org.mx/downloads/PAPEL%20TRANSPARENCIA%20GESTIÓN%20PÚBLICA%20CHILENA.pdf>, 2010.
- Jiménez Horacio, *“IFAI: La transparencia no es prioridad en el gobierno”*, México, El Universal.mx, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35606.html>.
- Jiménez Horacio, *“ONU y OEA piden autonomía para IFAI”*, México, El Universal.mx, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/706596.html>.
- Ordaz David, *“México a la mitad de la corrupción mundial”*, México, El Economista, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/18/mexico-mitad-corrupcion-mundial>.
- Respuesta a la solicitud de información con número de folio **0673800147710**.