



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN: LA EXPERIENCIA MEXICANA.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA:

VANIA MOCTEZUMA HERNÁNDEZ

ASESOR:

Mtro. SALVADOR MORA VELÁZQUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, MAYO 2013



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.

A la UNAM pasión infinita.

Agradecimientos:

Agradezco principalmente a Dios, por haberme puesto en la vida correcta y con las personas indicadas, que han iluminado mi camino.

A mis padres, agradezco todo el esfuerzo y todo el amor incondicional, que me han dado. Les debo haber concluido uno de los proyectos más importantes de mi vida y a tener pasión por lo que hago. Gracias por estar siempre a mi lado y por haber hecho de mí una persona feliz. Mi más grande respeto y admiración.

Dedico especialmente este trabajo, a mi abuelito, a mi Gordito y a mi abuelita (Catalina), por ser un gran ejemplo en mi vida. Por su infinito amor, porque siempre que los he necesitado ahí han estado y no importa cuan lejos o cerca estén, siempre van conmigo. Por consentirme, por todo lo vivido, muchas gracias. Han sido una bendición en mi destino.

Agradezco a mi familia, por su apoyo, por su cariño, por las risas, los juegos, la ayuda para hacer mi tarea, por ir a verme a los festivales, por consentirme y por llevarme a la escuela, muchas gracias, por hacer de mi vida lo que es hoy y estar siempre presentes. Los amo, Pelusa, Raúl, Rubén, Mimi, Xochitl, Silvia, Diana, Oswaldo, Adrián, Andrea, Marlene, Catalina, Emilio y Gaby. A mi hermana, por ser mi mejor amiga, cuidarme a su modo, y por compartir la vida juntas.

No puedo dejar de agradecer a mis amigos, porque esta etapa no habría sido lo mismo sin cada uno de ustedes, especialmente a Daniel, que siempre me apoyó para concluir este proyecto, por compartir su vida conmigo y por todo el amor.

También, agradezco a todos mis profesores y a los sínodos de este trabajo, por sus consejos y enseñanzas, especialmente al profesor Salvador Mora, por su paciencia, por su tiempo, por su dedicación a este proyecto y por haberme dado la oportunidad de colaborar con el y de creer en mí.

Finalmente, agradezco a esta Universidad, la oportunidad que me dio de formar parte de ella, por haber forjado en mí el amor de sus colores e ideales, por ser egresada de la mejor Universidad de este país y especialmente de esta Facultad. Sin duda, es un gran orgullo.

Índice:

Introducción	3
Capítulo I. La Transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, consideraciones prácticas	16
1.1 ¿Qué es la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información?.....	16
1.1.1 Historia del concepto de transparencia	17
1.1.1.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia?.....	20
1.1.2 Rendición de cuentas	25
1.1.2.1. Accountability horizontal	28
1.1.2.2. Accountability vertical	31
1.1.2.2.1. Accountability social	32
1.1.3 Acceso a la información	35
1.1.3.1 Historia del Acceso a la Información	35
1.1.3.2 ¿Qué es entonces el acceso a la información?.....	38
1.1.3.3 ¿Qué es un derecho fundamental?.....	41
1.2 Elementos clave que nos ayudan a entender la transparencia: democracia, corrupción, ciudadano y sociedad civil	43
1.2.1 Cómo entendemos la democracia	43
1.2.1.1 La democracia en nuestros días como Poliarquía	48
1.2.1.2 Estado de Derecho	51
1.2.2 El ciudadano	53
1.2.3 Una mirada a la corrupción	60
Capítulo II. El caso mexicano	69
2.1. Inicios del acceso a la información en México	69
2.2 La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en México	78
2.2.1 Grupo Oaxaca, cómo surge y su importancia en la historia	80
2.2.1.1 Entre las fortalezas y debilidades de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su proceso de creación	93
2.2.2 La anhelada reforma constitucional	104
2.3 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de	

Datos	111
2.3.1 Tres Instituciones fundamentales para hacer valer el derecho de acceso a la información	114
2.3.2 Los primeros pasos del IFAI	121
2.3.3 ¿Pero cómo funciona el IFAI?.....	123
Capítulo III. De la Ley al ideal. Cómo mejorar un derecho fundamental	134
3.1 ¿Cuáles son las condiciones mínimas para que exista o se fortalezca la transparencia y el acceso a la información?.....	134
3.1.1 Confianza en el gobierno	134
3.1.2 Democracia para la construcción de un derecho fundamental	136
3.1.2.1 México en la construcción de un derecho fundamental	139
3.1.2.2 Sociedad, en un Estado democrático	144
3.2 ¿Cuáles son los elementos nocivos para una democracia en México, que han tratado de combatir la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información?.....	150
3.2.1 Corrupción como elemento nocivo de la transparencia	150
3.2.2 Una cultura de la transparencia al interior de la Administración Pública Federal	155
3.2.2.1 Construcción de una visión institucional	160
3.3 ¿Cuál es el papel del ciudadano en la transparencia y el acceso a la información?.....	169
3.3.1 ¿Qué representa ser ciudadano?.....	170
3.3.2. Cultura de la transparencia y sociedad	174
3.3.3. Educando para tener una cultura de la transparencia en la sociedad	176
Conclusiones	186
Anexos	199
Bibliografía	216

Transparencia y Acceso a la Información: la experiencia Mexicana.

Algo curioso con transparencia es que no hay transparencia si no hay luz, si no hay iluminación. Si el cuarto no está iluminado, no puede haber transparencia. En ese sentido, se acerca a la palabra ilustración, que es una palabra muy importante para Occidente, en donde la luz fue la metáfora de la razón. Ahora la luz con la transparencia viene a ser la metáfora de la información.¹

Introducción.

El tema de transparencia y acceso a la información en México cobra importancia porque permite pensar que se necesita voltear a ver la forma en la que se están llevando a cabo las cosas, el cómo se realizan los procesos al interior de las dependencias y entidades, sólo basta con preguntar cuántas personas confían en las dependencias, o ver que lugar ocupamos en cuanto a corrupción se refiere.

El tema nos lleva a pensar que los ciudadanos son primordiales para un cambio en las instituciones y parte fundamental de este tema porque son ellos quienes reclaman información y a quienes les pertenece la información, siendo un derecho fundamental de todos que protege la Constitución Mexicana.

Pero sobretodo el tema es importante porque el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho se retroalimentan entre sí de forma integral y se dirigen hacia un solo fin: la construcción de un sistema político más justo y eficaz. El presente trabajo comparte la idea de John Ackerman cuando nos dice que teóricamente, el acceso a la información pública facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente.²

¹ Guerrero Eduardo, *Libros, autores e ideas para abrir una discusión*, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI, CIDE, México, 2005, p.85

² Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia. Rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008, p.14

Hoy en día, el tema de transparencia y acceso a la información pública destaca la importancia que tiene la creación de mecanismos institucionales de acceso a la información para el fortalecimiento de un Estado Democrático, en donde las acciones gubernamentales se llevan a cabo con transparencia y que estas ofrezcan una rendición de cuentas. Con la inclusión de la transparencia y el acceso a la información en México, se pretende la creación de una sociedad participativa, informada, plural y que pueda actuar de manera efectiva de la mano con su gobierno.

Se estudia el tema porque surge de la necesidad de recobrar confianza en las instituciones, porque la sociedad reclama información y el cumplimiento de derechos fundamentales establecidos en la Constitución que demandan atención tanto de sus ciudadanos como de los distintos ámbitos de gobierno.

Ahora bien, en el caso mexicano, la incorporación de un tema tan importante como lo es la transparencia y el acceso a la información se dio gracias a la puesta en marcha de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; con esta Ley, el gobierno mexicano está obligado a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. De esa forma la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción. La Ley Federal de Transparencia es una reforma de segunda generación, donde los temas del tipo de gobierno, el estado de derecho y la rendición de cuentas se colocan en primer plano para beneficio de los gobernados.³

En la mayor parte de los países de América Latina, el tránsito reciente a regímenes democráticos ha enfatizado la importancia del tema. La información pública al alcance de la ciudadanía brinda la posibilidad de que México transite de una democracia puramente formal, representada por una democracia electoral, a una democracia sustantiva, en donde realmente los órganos del

³ s/autor, *Transparencia acceso a la información y datos personales, Marco Normativo*, IFAI, Sexta Edición, Agosto de 2009, p.7-8

Estado quedan vinculados con la sociedad, la que participa de diversas formas en los procesos de toma de decisiones públicas.⁴

La transparencia y el acceso a la información en los órganos del Estado sirven para la creación de un régimen auténticamente democrático y participativo, en el cual, los ciudadanos puedan ser parte activa de procesos de gobierno. Lo anterior, parte de la idea de que los ciudadanos tiene el derecho de participar y acceder a la información gubernamental en un Estado Democrático, lo cual da la posibilidad de que sea la propia sociedad quien pueda opinar, manifestarse, organizarse y exigir mejores resultados, una vez que tenga la posibilidad de conocer la estructura y funcionamiento de las instituciones.

Por otro lado, cabe destacar que en México la primera vez que se habla acerca de acceso a la información es en 1975 cuando López Portillo siendo candidato a la presidencia de la República declara en Guanajuato:

En un mundo donde se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos.⁵

Esta declaración es sumamente importante porque se toma como un derecho el acceso a la información, y se reduce el poder que los medios de comunicación tienen en el manejo de la información como única fuente, pero sobretodo porque se habla del acceso a la información como un sistema que ayuda a garantizar procesos democráticos.

Es hasta el 6 de diciembre de 1977, que se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma hecha al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después de una serie de trabajos legislativos que comienzan el 4 de octubre de 1977, cuando se plantea una iniciativa para

⁴ Concha, Cantú, Hugo A., otros (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2004, p.158.

⁵ Consultada, en: www.fidac.org.mx/tuma/cronologia1.html, el 19 de mayo de 2009.

reformar varios artículos, entre los que se encontraba el artículo 6º; es por ello que a dicho artículo se le adiciona la siguiente leyenda: «El derecho a la información será garantizado por el Estado».

Cabe mencionar que la reforma es eminentemente con fines electorales; para 1976 el Partido Revolucionario Institucional atravesaba una de las más grandes crisis, había llegado a las elecciones sin oposición. Por ello, es que se pretendía la apertura y el acceso de la oposición a los medios de comunicación para que sus propuestas fueran difundidas.

«El derecho a la información será garantizado por el Estado»⁶, significaba para 1977 más que el acceso a la información, un cambio de la relación entre los medios de comunicación y los partidos de oposición.

La reforma al artículo 6º Constitucional de 1977, fue sumamente importante pues es gracias a ella que, para el año 2001, se pudieron empezar trabajos sobre una iniciativa de ley que estableciera como derecho el acceso a la información gubernamental y la transparencia en México, gracias a dicha reforma se pudo Reglamentar un derecho constitucional de los ciudadanos.

En la actualidad, sería posible situar a la transparencia en la literatura sobre la Reforma del Estado. Centrado en tres fenómenos de ésta; el primero, es el esfuerzo por fortalecer los pesos y contrapesos en el diseño institucional; otra corriente sería la que esta encaminada a la mejora de la capacidad del Estado, en otras palabras lo que se refiere a la Nueva Gestión Pública, el *New Public Management*; y la tercera son las modificaciones que han buscado cambiar la relación entre la sociedad y el Estado. Otra forma de ponerlo es aludir a la democratización del ejercicio gubernamental, en la que viene todo un estudio sobre organizaciones civiles, el empoderamiento de la sociedad, y yo inscribiría ahí, aunque sólo es una propuesta, las leyes de acceso a la información.⁷

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6º.

⁷ Juan Pablo Guerrero, «Transparencia de la abstracción a la operación de un concepto», en Merino, Mauricio (coord.), *op. cit.*, 2005 p.48, 65

Por otra parte, no se puede perder de vista que la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental en México surgen de las demandas de gobiernos transparentes que pudieran rendir cuentas a la población, lo cual marcaría la diferencia entre el gobierno que había estado gobernando el país por más de setenta años y el nuevo gobierno, quien traía consigo la idea de un cambio que impulsaba con su llegada, la puesta en marcha de procesos de transición política y administrativa; siendo, estas herramientas indispensables para una democracia participativa, que apela a la conciencia ciudadana y que además ofrecía la posibilidad de una legitimación.

Es indispensable tratar un tema como el de la transparencia debido a que hoy en día, tenemos un país que cuenta con altos niveles de opacidad y que los mecanismos de transparencia son pocos. Hay que pensar que un país que necesita una Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental es porque requiere de mecanismos institucionales que lo ayuden a regular la opacidad al interior de sus instituciones.

En ese sentido, pensemos que una Ley que crea un Instituto encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades; un Instituto que tenga por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información⁸, nos habla más que de una virtud de un problema, porque no tendría que existir una Ley de este tipo si no fuera por la poca o nula capacidad que el gobierno tenía para resolver las solicitudes de información de la ciudadanía.

Además nos habla de un gobierno sin transparencia, que no mostraba sus procesos, hoy tenemos la posibilidad de observar, de pedir una rendición de cuentas y en ese sentido es fundamental estudiar un tema que resulta importante para la vida política y social del país.

⁸ *op. cit.*, *Marco Normativo*, p.108-109

En el año 2000, cuando por primera vez después de poco más de setenta años de gobiernos priístas, se da una alternancia en el poder, es que surge la necesidad de reclamar procesos de gobierno limpios y transparentes, exigir que se de información gubernamental resulta de vital importancia para la vida política de nuestro país.

Los objetivos particulares que dieron la pauta para el trabajo de investigación que aquí se presenta son:

1. Descifrar por qué en 2001 se retoma con tanta fuerza un proyecto que se ha ido construyendo desde 1975 con López Portillo como candidato a presidente de la República, y que se concreta hasta el gobierno de Vicente Fox;
2. Esclarecer qué fue lo ocurrido política y socialmente en nuestro país para que pudiera ponerse en marcha un proyecto que pudo conjuntar a las distintas fuerzas políticas, y
3. El significado que tuvo para la democracia mexicana la creación de mecanismos institucionales que le dieran a la sociedad la posibilidad de contar con mayor acceso a la información de su gobierno.

La manera más adecuada de entender el tema de la transparencia y el acceso a la información es abordándolo con un método de investigación deductivo, es decir, aquel que vaya de lo general a lo particular. Debido a que se pretende mostrar primero de manera general lo que es la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental, para después poder hablar del caso específico de México.

Lo que pretende estudiar el presente trabajo es, cómo el tema ayuda a la construcción de un Estado Democrático de Derecho; en qué sentido el tema forma parte de la construcción de una ciudadanía participativa en los asuntos públicos; y en qué sentido el tema ayuda al combate contra la corrupción y prácticas de opacidad al interior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el caso específico de México.

En ese sentido, transparencia y acceso a la información, traen consigo de fondo un tema que es fundamental en la vida política y social de nuestro país; la corrupción, problema que trata de erradicar o por lo menos reducir, debido a que esta última se convierte en desconfianza por parte de la ciudadanía y en un mal funcionamiento de procesos administrativos, políticos y sociales.

Por tanto, la creación de una Ley de transparencia que pretende reducir la corrupción, da la posibilidad de una apertura en la información por una parte y por otro lado, permite que los ciudadanos sean observadores y jueces de sus funcionarios públicos, de sus organizaciones políticas; da la posibilidad de pedir información que en un pasado era casi imposible acceder y sobretodo da la posibilidad del cumplimiento de un derecho que es fundamental, el derecho de acceso a la información.

Así, hacer transparentes los procesos y dar pie al acceso a la información ayuda a que las personas empiecen a confiar y regresen a una función que les es propia como miembros de un estado democrático; la participación con su gobierno.

Cabe mencionar, entonces, que los estudios sobre la corrupción son relativamente recientes en el mundo y hasta hace poco no constituían un tema central de la investigación social. El interés por abordar el estudio de los factores que la propician y las formas de combatirla es, en parte, consecuencia del cambio en la percepción sobre un fenómeno que trasciende los aspectos morales y éticos, estáticos e inmutables para cierto tipo de individuos y sociedades. Hoy, la corrupción se percibe cada vez más como una conducta que obstaculiza el desarrollo humano y, por tanto, debe de ser cuantificada.⁹

Por lo que, legislar la transparencia y el acceso a la información gubernamental fue fundamental para dar legitimidad y fortalecer un gobierno entrante que necesitaba demostrar el mejoramiento de los procesos democráticos. La apertura de la información gubernamental pretendía

⁹ Consultada en: http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCDBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf, el 1 enero 2010.

justamente eso, la necesidad que se tenía de distanciarse del Partido Revolucionario Institucional, que durante 70 años estuvo en el poder. Ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de tener una cercanía con el Poder Ejecutivo y control del mismo, así como, de mostrar una apertura democrática.

Crear una Ley que regulara el acceso a la información gubernamental y que fuera más allá de la sola idea de que el derecho a la información se podía ejercer sólo a través de los medios de comunicación, era un reto del nuevo partido en el gobierno que de lograrlo daría una legitimación todavía mayor al régimen entrante.

Es decir, más que una idea de transparentar y de dar una rendición de cuentas a los ciudadanos por parte del gobierno se trata de hacer una apertura a la información, de la creación de medios que permitan a los ciudadanos tener acceso a toda la información que se refiera al poder Ejecutivo Federal, no se habla de la creación de medidas que permitan a los gobernantes rendir cuentas de mejor manera o de procesos de transparencia; más bien, se pensó que esta se daría gracias a la existencia de un acceso a la información.

La transparencia y el acceso a la información pueden abordarse como temas derivados del tema más general, la rendición de cuentas y el control al ejercicio del poder. En el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública en México incorpora al término transparencia, pero en realidad se refiere en buena medida al acceso a la información del gobierno.

La transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, resultan fenómenos sociopolíticos importantes porque son una condición necesaria aunque no suficiente para la rendición de cuentas. Como se mencionaba anteriormente, falta un fortalecimiento institucional, una mejora en la capacidad del Estado y por último cambiar la relación entre la sociedad y el Estado, para tener verdaderos procesos democráticos.

La transparencia, es una parte fundamental en la modernización de las estructuras de gobierno en nuestro país. Hay que recordar, que es el Gobierno, quien debe facilitar no sólo el acceso a la información, sino los mecanismos para que los ciudadanos encuentren la información que necesitan. Las instituciones son poderosas fuerzas externas que ayudan a determinar, cómo las personas le dan sentido a su mundo y cómo se comportan. Las instituciones canalizan y regulan el conflicto y, de esta forma, tienden a garantizar la estabilidad en la sociedad. El cambio institucional está determinado en buena medida por las luchas para conseguir recursos y el poder.¹⁰

Podemos reconocer lo anterior, a partir de teorías como el nuevo institucionalismo, surgido a principios de la década de 1980, año donde se desarrollaron tres versiones del análisis institucional; el enfoque institucional de la elección racional el cual está más relacionado con la economía y con ciertas corrientes de la ciencia política; el institucionalismo organizacional proveniente de la sociología y; el institucionalismo histórico que ha sido desarrollado por politólogos de la tradición de la economía política comparada.

Para los fines que persigue este trabajo se utilizará el enfoque histórico pues ha centrado su análisis en estructuras sociales y estatales más amplias que en las organizaciones en sí mismas. También el institucionalismo histórico se ha interesado por los cambios abruptos y revolucionarios en políticas e instituciones que representan rupturas drásticas con el pasado. El enfoque organizacional porque sostiene que las normas y los valores son un componente importante de la vida institucional.¹¹

Por otra parte, no se puede dejar fuera de este estudio por la importancia que tiene para el tema de la transparencia y el acceso a la información en México, el papel que juegan los ciudadanos en la construcción de valores como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y de un derecho que les es fundamental, el acceso a la información. Es así, que la visión que se tiene en

¹⁰ Ibarra, Colado, Eduardo (coord.), *Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las Instituciones Modernas*, Editorial Gedisa, México, 2009, p. 14

¹¹ *Ibíd.* p. 4-12

este trabajo sobre el ciudadano, se refiere a la idea de un ciudadano responsable y comprometido con su gobierno, un ciudadano que pueda usar la información para estar informado, pero más que ello para poder exigir cuentas a un Gobierno que utiliza los recursos de todos.

De lo anterior, es que podemos decir, que es hora de que los ciudadanos tomen la responsabilidad de asumirse como parte activa de su gobierno y tomen la responsabilidad de exigir cuentas. Puedan aceptar que gran parte de la realización de su gobierno tiene que estar basada en la participación que estos tengan dentro del gobierno, como miembros activos, participativos; y en este sentido el poder hablar de acceso a la información y de transparencia es justamente que la sociedad se sienta comprometida a asumir una de sus obligaciones que por un lado, es exigir cuentas a su gobierno, y por el otro el tener la obligación de vigilar a este para su buen funcionamiento.

Se trata entonces de recobrar a un ciudadano virtuoso que tenga la capacidad de asumirse como parte de un Estado y recordar que la participación del ciudadano crea gobiernos justos.

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas pueden servir como ojos vigilantes, para crear en los servidores públicos, la idea de una supervisión externa; el que exista la rendición de cuentas significa que hay quien vigile sus actos quien pida cuentas sobre lo que hace y no hace el gobierno. Se podría asumir que sin transparencia no hay posibilidad de transformar de fondo las relaciones sociedad-Estado, ya que aquella representa un mecanismo para ejercer de una manera más eficaz el control público.

Por otro lado, hay que entender a la transparencia como uno de los pilares fundamentales de la rendición de cuentas, sin la cual no puede decirse que una democracia se haya consolidado de forma definitiva.

Cabe hacer una distinción, desde la administración pública o de la economía política; la transparencia de la gestión pública y la

rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos.

El derecho a la información de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada. El derecho de acceso a la información pública es una vertiente del derecho a la información y la transparencia es una de las garantías legales para imprimir de eficacia al derecho de acceso a la información pública en un Estado democrático de derecho.¹²

Las preguntas centrales en las que gira el trabajo de investigación es ¿por qué en México hablar de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, en el 2001? y ¿en qué sentido ayuda la transparencia y la rendición de cuentas a un Estado democrático?. Dichas preguntas surgen porque si se revisa lo que ha ocurrido históricamente en México sobre el tema de acceso a la información y transparencia, se puede notar que existen dos momentos claves en su historia: el primero en el año de 1977, cuando se hacen las reformas constitucionales y se modifica el artículo sexto constitucional; y el segundo momento que es trascendental en la vida política del país en el 2001, cuando se crea la iniciativa de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Entonces es que podemos hacernos diversas preguntas sobre el tema a tratar en las siguientes páginas como lo son, ¿qué ha traído a la vida democrática del país la implementación de la Ley?, ¿por qué hablar de la necesidad de transparencia?, ¿qué es lo que busca subsanar en nuestro sistema político la creación de dichos mecanismos de información?, ¿en qué sentido se puede

¹² Villanueva, Ernesto, "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", *Ibíd.* p.58

hablar de la transparencia como un mecanismo de la transición democrática?, ¿podría ser el Instituto Federal de Acceso a la Información una herramienta social?.

En fin la posibilidad de estudiar un tema como lo es la transparencia y el acceso a la información gubernamental en México es sumamente amplio por ello es que se pretende verlo desde la puesta en marcha a un fortalecimiento de la democracia; como un proceso que se da una vez que se alcanza la alternancia en el poder y como una herramienta social de participación; sin embargo es necesario mencionar que el tema es mucho más amplio y tiene muchas más posibilidades de ser estudiado.

Derivado de lo anterior, cabe señalar que esta tesis tratara el tema de la transparencia y el acceso a la información en México a partir de lo ocurrido en el año 2001, y hasta 2011, para el poder Ejecutivo Federal. En ese sentido, se pretende hacer una reconstrucción histórica de lo que ha sucedido en nuestro país con el derecho de acceso a la información pública, y a partir de ello hacer una propuesta del papel que debe tomar la sociedad en los procesos de transparencia y en la defensa de su derecho de acceso a información, tanto al interior de las dependencias y entidades, como en las acciones individuales, para la construcción de un régimen democrático efectivo.

Así, en el primer capítulo, se abordaran conceptos básicos, para entender el tema que nos ocupa, como lo es, la transparencia, la rendición de cuentas, el derecho de acceso a la información, el significado de democracia, de ciudadano y de corrupción. Lo anterior, con el propósito de tener claras las distinciones que pueden surgir entre cada concepto y lo que representa cada uno de ellos.

En el segundo capítulo, se verá, la construcción histórica de lo acontecido en nuestro país para la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como uno de los logros más importantes en el reconocimiento y ejercicio efectivo de un derecho fundamental, el acceso a la información; así como la puesta en marcha de

mecanismos de transparencia para una apertura gubernamental. Asimismo, se podrá conocer cómo es que se crea el IFAI, y su funcionamiento.

Finalmente, en el tercer capítulo se plantea una propuesta del papel que deben tener los ciudadanos en la transparencia y el acceso a la información; se presenta una visión de la cultura de la transparencia al interior de la administración pública y en la sociedad, es decir, se propone reforzar valores y educar a las personas en torno a la transparencia y el acceso a la información, para la creación de un gobierno mucho más democrático. Por lo que también, se expone el ideal sobre las condiciones mínimas para la existencia y fortalecimiento de dichos preceptos.

En ese mismo sentido, se puede decir que el presente trabajo plantea la posibilidad de que a través de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a información, tanto en el ámbito administrativo como social, se puede recobrar la confianza en el gobierno, por parte de los ciudadanos, para el fortalecimiento y defensa de un derecho como lo es el acceso a la información y el combate a la corrupción.

Se plantea, que el IFAI ha funcionado como una herramienta de comunicación entre el gobierno y la sociedad ya que proporciona la posibilidad de obtener información pública, por lo que ayuda al fortalecimiento democrático. Además, la postura que se ha sostenido a lo largo del presente trabajo, es que el contar con mecanismos de transparencia rendición de cuenta y acceso a información, no es una labor exclusiva del gobierno, si no de la sociedad en su conjunto.

Capítulo I. La Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Acceso a la Información, consideraciones prácticas.

El presente capítulo pretende introducir a una serie de concepciones que son básicas para entender que es la Transparencia y el Acceso a la Información en México, así como la Rendición de Cuentas. Quiere dar a conocer el ámbito en el que se pueden desarrollar políticas de transparencia y la consolidación del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental; por otro lado trata de explicar cuáles han sido los elementos que la transparencia y el acceso a la información tratan de erradicar y para finalizar se trata de explicar el papel que tiene el ciudadano como parte activa de una sociedad en un Estado Democrático.

1.1 ¿Qué es la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información?

Al hablar de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en México, es prudente hacer una distinción que conforme se vaya avanzando en este apartado, nos daremos cuenta es fundamental para poder desarrollar el presente trabajo.

Por tanto, se entiende que:

1. La *transparencia* es aquello que el gobierno nos permite ver, es decir, la forma en la que se llevan a cabo las cosas al interior de las dependencias;
2. *Rendir cuentas*, implica dar explicaciones del cómo es que se hacen las cosas, en qué se gastan los recursos públicos, asimismo, implica la responsabilidad del gobierno ante la sociedad sobre sus acciones, para poder ser sancionadas;
3. El *acceso a la información*, lo podemos entender como aquellos mecanismos que permiten llegar a la información, cómo un derecho fundamental y que es protegido por la Constitución.

En ese sentido, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos.¹³

1.1.1 Historia del concepto de transparencia.

Uno de los referentes más importantes que se tienen para poder hablar sobre la existencia de la transparencia la encontramos en el padre de la teoría liberal del Estado (John Locke, 1632-1704). Este filósofo inglés del siglo XVII sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios. Para decirlo de manera vernácula, el mandatario es el mandadero. El que es mandado, y jamás el que manda.

Para Locke, los individuos tienen, por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, a saber: la libertad, la igualdad, la propiedad privada y, además, el derecho a castigar a quien atente contra estas previas prerrogativas. La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que no es otra cosa que ejercer la justicia.¹⁴

Lo anterior es importante porque hay que recordar, el derecho de acceso a la información es considerado como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo por mencionar algunos.

¹³ Guerrero, Eduardo, *Libros, autores e ideas para abrir una discusión*, en Merino, Mauricio (coord.), *op.cit.*, 2005, p. 34

¹⁴ Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, en Cuadernos de Transparencia, N. 4, IFAI, México, 2008, p.25

Puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de la elaboración política, y ya en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas . absolutamente clave- de la gran corriente liberal gracias a los Tratados de John Locke: ~~es~~ el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza ~~libremente~~, dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado ~~q~~ Que todos ~~ten~~gan vista ~~q~~ de lo que ocurre al interior del Estado, he ahí la afirmación democrática y plenamente moderna de la transparencia, formulada en el temprano año de 1690.¹⁵

En este sentido, podemos decir que ~~el~~ liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información política.¹⁶ Principios básicos en los que esta fundada la creación de la transparencia, como la conocemos hoy en día.

Se puede decir, que la existencia de la transparencia es relativamente nueva, ~~na~~ció como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de cada país.¹⁷

El término de **Transparencia** lo puso de moda Mijail Gorbachov a fines de los años ochenta para señalar el derecho de los gobernados a ver cómo se manejan las cosas del Estado. Lo denominó *glasnost*, que en ruso significa ~~la~~ *transparencia* o también ~~la~~ *publicidad*. El concepto formó parte de un planteamiento democratizador más amplio que se llamó Perestroika. Tuvo al comienzo una connotación puramente política, por los antecedentes de

¹⁵ *Ibid.*, p. 5

¹⁶ *Ibid.*, p.31

¹⁷ Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: calves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, N. 10, IFAI, México, 2007, p.10

secretismo con que se gobernó la Unión Soviética durante la etapa marxista y antes la Rusia de los zares.

Gorbachov demandó *glasnost* para el pueblo soviético. Luego la palabra, traducida al castellano, se convirtió en una demanda popular ante los oscuros manejos financieros y económicos de los mandos políticos y de las oligarquías.

La publicidad de los actos de gobierno, es un elemento esencial de la democracia, porque los gobernantes administran cosa ajena, es decir, la cosa pública, y los propietarios de ella deben ser informados de la gestión. La transparencia, favorece la moralidad administrativa y política.

Es así, que los gobernantes son tan sólo administradores de la cosa pública y por tanto, los gobernados son sujetos de derecho a conocer el funcionamiento de aquello que delegaron a sus gobernantes.

En la década de los noventa y la primera del siglo XXI, se introdujo la palabra transparencia como una cualidad deseable de lo político y de la vida política. En una sobre simplificación que llama a la reflexión, se ha asumido no sólo que todo aquello que en la política es transparente es bueno, se ha llegado al extremo de considerar que para que algo en política sea bueno debe ser transparente. Si bien el principio es simple y suena aceptable, la reflexión y la claridad en los límites y alcances de estas afirmaciones son indispensables, no sólo como ejercicio académico sino principalmente para poder ejercer a cabalidad el derecho a la información; derecho humano incuestionable que se concretiza, aunque no se limita, en el derecho de acceso a la información pública gubernamental.¹⁸

Hoy en día, se ha formado incluso, una entidad no gubernamental, sin fines de lucro, denominada *Transparency Internacional (TI)* a fin de vigilar la honestidad de los actos administrativos en todos los países y de combatir el abuso del poder público para obtener beneficios particulares. Fue fundada en

¹⁸ Ackerman John M. (coord.), *op. cit.*, 2008, p.358

mayo de 1993. Su sede internacional está en Berlín. Su principal interés es contrarrestar la corrupción en las transacciones internacionales y en el manejo de los fondos públicos, dentro de los países, para lo cual ha formado capítulos nacionales en cada uno de ellos. Busca que se establezcan leyes efectivas y se desarrollen políticas y programas anticorrupción. Alienta a los gobiernos a fin de que operen en los más altos niveles de integridad y observen el código de conducta de la TI.¹⁹

Por otro lado, es importante recordar que la transparencia no es fácil, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales. Para decirlo con un clásico de las organizaciones, Giandomenico Majone, las burocracias no nacen transparentes, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana. Por eso, la transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.²⁰ Por lo anterior, podemos pensar que tanto el acceso a la información como la transparencia gubernamental pueden ayudar a la creación de instituciones mucho más eficaces que no desvíen los objetivos para los cuales fueron creadas a favor de los funcionarios que las administran.

1.1.1.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia?

Autores como Borja Rodríguez, nos dicen que el término de transparencia es de reciente uso político, designa la claridad de los procedimientos del gobierno y de la administración pública, es decir, la posibilidad de que puedan ser vistos con entera limpidez por la comunidad en sus antecedentes, ejecución y propósito, como medio de asegurar la corrección y honestidad de ellos.

¹⁹ Borja, Rodríguez, *Enciclopedia de la política*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1998, p.1001

²⁰ Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, N. 5, IFAI, México, 2009, p.5

La transparencia significa fundamentalmente que las cosas del poder deben ser limpias y públicas. Que nada debe permanecer oculto. Que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado.²¹

De lo anterior, es que podemos pensar, que la transparencia surge como una demanda contra todo aquello que se oculta, que es opaco, que mantiene secretos o reservas en las acciones gubernamentales y que de alguna manera puede ayudar a que se desarrolle la corrupción. Por tanto es que nada debe estar oculto pues el que exista transparencia es parte de la democracia.

Kaufman justifica el estudio de la transparencia con el siguiente planteamiento: la transparencia hace posible que trabajen mejor los motores del desarrollo y el bienestar: los mercados y la gobernanza. Para él, la transparencia es el aumento en el flujo de la información accesible, oportuna, relevante, de calidad y confiable en los ámbitos social, económico y político.²²

Al tratar de dar respuesta a la pregunta que se plantea en este pequeño apartado podemos decir que la transparencia en la información va más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes, puesto que la información debe ser de calidad, entendiendo está como veraz, clara y oportuna. La información debe ser congruente, tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada. Y por último para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.²³

Debemos entonces entender que el tener transparencia no sólo implica tener la información sino que esta información pueda representar algo para quien la vea, es decir, que la información que se encuentra disponible tenga un fin, que sea publicada en el momento justo y que ayude al entendimiento de procesos políticos, económicos y/o sociales.

²¹ *Ídem.*

²² Guerrero, Eduardo, *op. cit.*, 2005, p. 31

²³ Merino Mauricio (coord.), *op. cit.*, 2005, p. 38

Crecientemente transparencia significa ~~a~~ apertura activa (*active disclosure*); los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen.²⁴ La transparencia supone la existencia de ciudadanos que estén alerta que sean críticos, de alguna manera, que sean desconfiados del gobierno que maneja los intereses colectivos para el buen funcionamiento del Estado.

Para Bobbio, la transparencia sirve como un indicador de legalidad: la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también, porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito. No por casualidad, la política de los *arcana imperi* corre paralela a las teorías de la razón de Estado, es decir, a las teorías para las cuales, le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los ciudadanos privados, y por tanto el Estado está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo.

Para que la transparencia cumpla su cometido es necesario no solamente que los ciudadanos puedan observar al gobierno, sino que puedan utilizar la información que han obtenido críticamente.²⁵

Hay que tener en mente, que la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público.²⁶

Una de la piezas fundamentales que encontramos cuando se habla de transparencia es la publicidad, y tenemos que entender ambas tanto como derechos, como herramientas, para la justicia, pues quien esconde, quien oculta, quien no surte información de los asuntos públicos, difícilmente ostenta

²⁴ Aguilar Rivera, José Antonio, *op. cit.*, 2007, p.8

²⁵ *Ibidem.*, p.26

²⁶ *Ibid.*, p.17

o representa intereses legítimos. Emmanuel Kant nos dice que: «No injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados».²⁷

La publicidad es, desde luego, la cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público. La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos. Por ello, podemos decir que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático.

Para Kant, la publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. El principio de publicidad es de enorme importancia para la buena marcha de las sociedades democráticas. Hablando del argumento de Kant, Norberto Bobbio dice que «De esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito».²⁸

Lo que se pretende con la publicidad de la información, es mostrar los actos tal cual son, es decir, hacer pública la información del gobierno, crear una conciencia en los ciudadanos de lo que ocurre al interior de las dependencias para que forme un criterio y pueda distinguir entre lo justo y lo injusto; con la plena capacidad que le da el conocer la información de su gobierno.

Por ello, el ideal de la publicidad va aparejado al ideal de la Ilustración, es decir, al ideal de una sociedad que ha alcanzado la mayoría de edad y que,

²⁷ Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, 2008, p.6

²⁸ *Ibíd.*, p.36-40

habiéndose atrevido a pensar por sí misma, se ha desembarazado de la servidumbre y el paternalismo. Este último elemento implica un aporte imprescindible para pensar el problema contemporáneo del derecho a la información y los dilemas de la sociedad abierta: la necesidad no sólo de la transparencia del gobierno, sino también de la ilustración y la educación a la ciudadanía. Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos.²⁹

Esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos es lo que llamamos la esfera pública de la razón. Esta esfera impone obligaciones argumentales a los políticos y a los ciudadanos que se expresan sobre la política. Cuando el Estado tiene que dar razones de lo que hace, no puede, en teoría, actuar de manera autoritaria. Pero esta obligación de publicidad no vale sólo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito que denominamos esfera pública de la razón.

En suma, la publicidad en su sentido, no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicaciones, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública.³⁰

De lo anterior, se deriva que exista en el pensamiento liberal una defensa por la publicidad, siendo esta la libertad de prensa y de discusión. Basta recordar que el inicio del gobierno representativo significaba, básicamente, libertad de imprenta y libertad de discusión.

²⁹ *Ibid.*, p.41

³⁰ *Ibid.*, p.42

Derivado de lo anterior, podemos entender, entonces, a la transparencia como un principio que permite formar una conciencia a partir de la publicidad de los hechos, que da la capacidad de entender a los ciudadanos lo que está ocurriendo al interior de su gobierno y que debería de darles las herramientas necesarias para una discusión o argumentación sobre asuntos públicos. Significa, poner al alcance de los ciudadanos, la información de forma oportuna y responsable, da la posibilidad de poder observar las acciones gubernamentales; ayuda a combatir aquello que no se muestra, que resulta opaco, que oculta, que ampara secretos o reservas en las acciones gubernamentales.

1.1.2 Rendición de cuentas.

Para entender el concepto de rendición de cuentas es necesario aclarar que es una traducción imperfecta del término *accountability*. Aplicado al asunto público, la entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.³¹

La palabra mágica, el concepto clave, es *accountability*. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho).³²

Por tanto, es que podemos pensar en la rendición de cuentas en un doble sentido: como una obligación por parte del gobierno de rendir cuentas a la sociedad, y por otro lado, dota a los ciudadanos del derecho para exigir

³¹ Hofbauer Helena y Cepeda Juan Antonio, *Transparencia y rendición de cuentas*, en Merino Mauricio (coord.), *op. cit.*, 2005, p. 37

³² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, N. 3, IFAI, México, 2009, p.11

cuentas a sus autoridades. La rendición de cuentas, es entonces, la capacidad de explicar los actos hechos y la capacidad de exigir una explicación por los actos del gobierno, por lo que necesariamente implica sanciones, por las acciones realizadas.

Afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).³³

Debemos tener en claro que la rendición de cuentas involucra la responsabilidad ante alguien; y al contrario, el ser responsable ante alguien lleva consigo la rendición de cuentas. Lo anterior puede ayudar a una comunicación constante, abre un puente de comunicación entre los gobernantes y los gobernados.

La rendición de cuentas, como postula una definición enciclopédica, es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.³⁴

En política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos. La rendición de cuentas, también contiene elementos de coacción y castigo. En inglés, la noción correspondiente es *enforcement*, otro término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Quiere decir, en esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza.

Ello implica, que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionanq eventualmenteq también castiganq el comportamiento impropio de servidores públicos.³⁵

³³ *Ibíd.*, p. 12

³⁴ *Ibíd.*, p.13

³⁵ *Ibíd.*, p.16

De lo anterior se dejan ver tres aspectos básicos que dan forma a la rendición de cuentas, . información, justificación y castigo- los cuales la convierten en una empresa multifacética, en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como: la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.³⁶

John Ackerman ha propuesto entender a la rendición de cuentas como un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.³⁷

Hay que pensar que para que funcione correctamente una verdadera rendición de cuentas se necesita necesariamente de un marco jurídico y político, que de la capacidad para que los funcionarios adquieran obligaciones tanto legales como públicas, las cuales se desprenden del principio de legalidad y de un propósito democrático respectivamente.

Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.³⁸

Rendimos cuentas (dando información) y rendimos cuentos (dando razones). Y bajo la perspectiva inversa: exigimos cuentas (claras) y exigimos cuentos (convincientes). En este sentido, la rendición de cuentas (*accountability*) evoca tanto al contador público y sus libros contables como al contador de historias y sus relatos narrativos.³⁹

Debemos de pensar entonces en la rendición de cuentas como aquello que nos ayuda a mantener limpio, claro y sin abusos, el ejercicio de poder.

³⁶ *Ibíd.* p.14-15

³⁷ Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, (coord.), *La estructura de la Rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, CIDE, México, 2010, p. 4

³⁸ Schedler, Andreas, *op.cit.*, 2009, p. 9

³⁹ *Ibídem.*, p. 14-15

1.1.2.1. *Accountability* horizontal.

La definición que propone O'Donnell de la *Accountability* horizontal, hace referencia a la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales.

Distingo dos direcciones principales en las que la *Accountability* horizontal puede entrar en juego: la transgresión y la corrupción. La primera alude al traspaso ilegal de los límites de autoridad de una institución estatal por parte de otra; la segunda alude a las ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados.

La *Accountability* horizontal trata exclusivamente de aquellas que comparten una característica común: son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución estatal (o funcionario individual) que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción.⁴⁰

La *Accountability* horizontal funciona correctamente cuando hay pocas transgresiones y corrupción, y también funciona correctamente cuando algunas instituciones ponen al frente de la agenda pública y sancionan graves transgresiones o corrupciones perpetradas por altos poderes estatales.

La *Accountability* horizontal es una interacción legalmente basada y activada entre instituciones estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (transgresión o corrupción). Es (la *Accountability* horizontal), por lo tanto, un pequeño subconjunto

⁴⁰ O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007, p.113-114

de las múltiples interacciones que las instituciones estatales emprenden entre sí. La importancia de la *Accountability* horizontal consiste no sólo en las acciones que genera, sino también en las que previene o disuade. Inversamente, si las responsabilidades de *Accountability* horizontal existen en la letra de la ley, pero las instituciones respectivas son neutralizadas por poderes superiores, la consecuencia no sólo será facilitar transgresiones o corrupción de estos poderes, sino también el descrédito de la *Accountability* horizontal; este es un costo gravísimo para un régimen democrático. En todos estos niveles la *Accountability* horizontal es un importante componente de un régimen democrático, *per se* y debido a sus articulaciones, reales y potenciales, con la *Accountability* vertical electoral y social.

Estas articulaciones necesitan ser investigadas, entre otras razones, porque pueden identificar oportunidades estratégicas para mejorar el funcionamiento actualmente deficiente de muchas democracias.⁴¹

Para que este tipo de *accountability* sea efectivo deben existir instituciones estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del estado. Las primeras deben poseer no sólo autoridad legal para proceder de esta forma, sino también, de facto, autonomía suficiente respecto de las segundas.⁴²

Por *accountability* horizontal, se puede entender la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas.

Dichas acciones pueden afectar tres esferas principales. Una, la democracia, se resiente, por ejemplo, por decisiones que cancelan la libertad de asociación

⁴¹ *Ibid.*, p.132-133

⁴² *Ibid.*, p.101

o introducen el fraude en las elecciones. Otra esfera es la liberal, infringida cuando, digamos, las instituciones estatales transgreden, o permiten a actores privados transgredir, libertades y garantías liberales (y derechos humanos) como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de la violencia doméstica y la tortura, el derecho de cada persona a un juicio razonablemente imparcial y otras similares. La tercera esfera afectada es, por supuesto, la republicana. Se trata de acciones de funcionarios que, electos o no, en su mayoría ocupan altos cargos en el estado o el régimen. Estas acciones implican serios desprecios de las exigencias que les impone la tradición republicana; vale decir que se subordinen a la ley y/o que den clara prioridad a los intereses públicos, no a los privados.⁴³

Una *accountability* horizontal efectiva no es producto de instituciones aisladas, sino de redes de instituciones que incluyen en su cima, porque es allí donde cierra con la última palabra todo sistema legal constitucional, tribunales (incluidos los supremos) comprometidos con esa *accountability*.

Para ser autónomas, las instituciones deben tener fronteras, estas fronteras deben ser reconocidas y respetadas por los actores relevantes y ciertos actores deben poder defender las fronteras y recomponerlas cuando sean transgredidas.⁴⁴

Existen dos direcciones fundamentales en que la *accountability* horizontal puede resultar violada. La primera ocurre cuando una institución estatal invade ilegalmente la autoridad de otra; la segunda consiste en ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo y/o sus asociados. Denomino a la primera clase *transgresión* y a la segunda *corrupción*, aunque ésta abarca ciertas conductas que no calzan con precisión dentro del término.⁴⁵

Esto quiere decir, que para la efectividad de la *Accountability* horizontal tiene que haber un estado de derecho, o imperio de la ley, sobre todo en lo que respecta a donde históricamente ha sido más difícil establecerlo: el control y eventual sanción de los gobernantes electos y de los funcionarios que se

⁴³ *Ibíd.*, p.99-100

⁴⁴ *Ibíd.*, p.102

⁴⁵ *Ibíd.*, p.106

desempeñan en la cúpula del aparato estatal. Esta efectividad es lo que llamó la dimensión republicana de la poliarquía. Ella implica la obligación de gobernantes y funcionarios de acatar los límites legales/constitucionales de sus respectivas jurisdicciones, tanto en el respeto de otras jurisdicciones públicas (que he llamado la obligación de no transgresión), como de no anteponer intereses privados a los intereses públicos que aquéllos se supone que deben servir (obligación de no corrupción).⁴⁶

1.1.2.2. *Accountability vertical.*

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar y sancionar a políticos y funcionarios.⁴⁷

La dimensión de *accountability vertical* esta basado en elecciones razonablemente libres e institucionalizadas por medio de las cuales los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor de ellos o de la oposición. También, por definición, las libertades de opinión y asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos. Por tanto elecciones, demandas sociales que normalmente se pueden articular sin padecer la coerción estatal, medios de comunicación que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas son dimensiones de lo que se ha denominado *accountability vertical*.⁴⁸

⁴⁶ *Ibíd.*, p.137-138

⁴⁷ Schedler, Andreas, *op. cit.*, 2009, p.34

⁴⁸ O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, 2007, p.86

La existencia de *accountability* vertical implica que los ciudadanos pueden ejercer su derecho de participar en la elección de quién los gobernará por cierto período y pueden organizarse para expresar libremente sus opiniones y demandas. Pero la debilidad de la *accountability* horizontal implica que el componente liberal y el republicano de muchas poliarquías nuevas son endebles. Las democracias modernas son la compleja síntesis de tres corrientes históricas o tradiciones: democracia, liberalismo y republicanism.⁴⁹

Cabe mencionar que de la *accountability* vertical se desprende otro tipo al que actualmente, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuesto llamar *accountability social*.

1.1.2.2.1. *Accountability social.*

La *accountability social* es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control. La *accountability social* puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionalizadas. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.⁵⁰

La orientación principal o más frecuente de las acciones comprendidas en el concepto de *accountability social* no apunta . al menos directamente- a la satisfacción de intereses materiales; es una demanda de que ciertas cuestiones de carácter (al menos aducidamente) general sean *adecuadamente* consideradas por el estado y/o que cierta institución estatal ajuste sus acciones a lo legalmente establecido o sea sancionada por no haberlo hecho. Las

⁴⁹ *Ibid.*, p.88

⁵⁰ *Ibid.*, p.128

demandas de *accountability* social suelen ser formuladas en un lenguaje de derechos y legalidad.

La *accountability* social tiene, tendencial e intencionalmente, un destino horizontalizado. Se trata de una voz que espera y demanda ser oída, en el sentido que tal o cual institución estatal adopte las decisiones a las que se refiere esa voz.⁵¹

La definición de *accountability* social conduce casi inexorablemente a preguntarse acerca del eco obtenido en el estado por la voz así ejercida. Esa pregunta remite a uno de los temas clásicos de la ciencia política: el de las demandas, o *inputs*, de la sociedad sobre el estado y el gobierno y, con ese tema, al del tipo de actores, las modalidades de formulación y los sesgos de acceso de esos insumos. La ventaja de la definición de *accountability* social de Smulovitz y Peruzzotti es, que restringe esa temática a un subconjunto de esos insumos: el de acciones que no invocan . al menos directamente- intereses materiales y que se expresan principalmente en un lenguaje de derechos y legalidad.⁵²

Es decir, lo que plantea esta *accountability* es la posibilidad de que sea la propia sociedad quien reclame al estado todo aquello que necesite, así sean demandas por solucionar, como respuestas que necesite, es una propuesta en la cual es la sociedad el actor principal, quien toma en sus manos la responsabilidad de ser el vigilante de su propio gobierno y el demandante de acciones.

La conclusión de este análisis de Smulovitz y Peruzzotti, debe ser que el control del ciudadano sobre los políticos es, en el mejor de los casos sumamente imperfecto en la mayoría de las democracias. Hay que tomar en cuenta, que este tipo de *accountability* surge porque las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos harán todo lo posible para maximizar el bienestar de los ciudadanos. Pero si las responsabilidades estuvieran claramente asignadas, si los malos gobiernos pueden ser

⁵¹ *Ibid.*, p.142-143

⁵² *Ibid.*, p.145

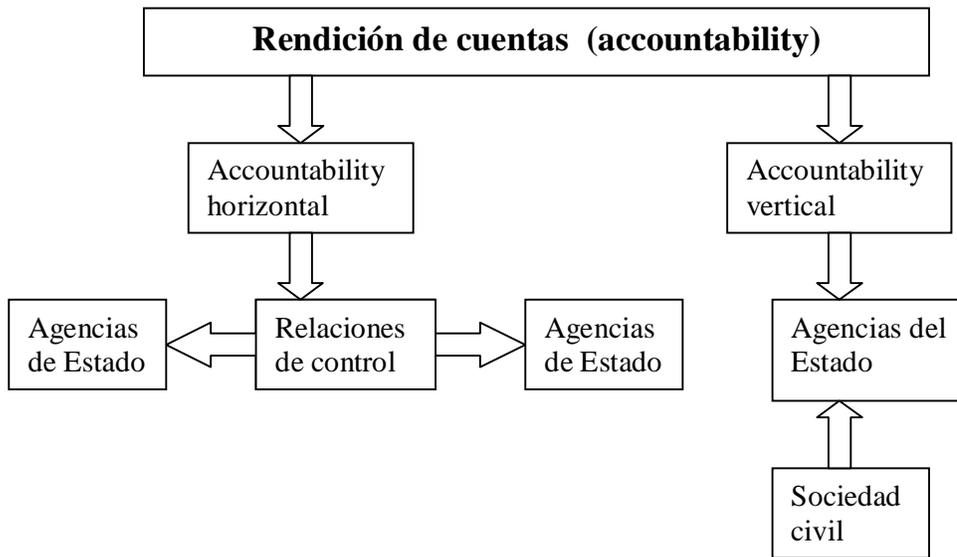
castigados y los buenos ser electos, si los votantes están bien informados acerca de las relaciones entre los políticos e intereses especiales, y si el comportamiento rentístico (rent-seeking) de los políticos es bien supervisado, aún así las elecciones no son un instrumento suficiente de control sobre los políticos. Los gobiernos toman miles de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos tienen sólo un instrumento para controlar estas decisiones: el voto. No es posible controlar mil objetivos con un solo instrumento.⁵³

De ahí, es como surge el darle la capacidad a los ciudadanos, de que sean ellos quienes exijan a sus gobiernos una rendición de cuentas porque, finalmente el acto de votar será sólo uno de los mecanismos para castigar o premiar a un buen gobierno, pero al ser este instrumento periódico le impide al ciudadano hacerlo constantemente. En cambio, con la *accountability* social el ciudadano puede hacer frecuentemente suya la capacidad de exigir cuentas a su gobierno.

Para concluir, podemos decir que en esencia, la rendición de cuentas ~~horizontal~~ se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, en cambio la rendición de cuentas ~~vertical~~ se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.

⁵³ *Ibíd.*, p.129-130

Rendición de cuentas, distinción entre accountability horizontal y vertical



Fuente: realización propia.

1.1.3 Acceso a la información.

1.1.3.1 Historia del Acceso a la Información.

Se dice que la primera Ley formal de Acceso a la información fue la *Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act* (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) la cual fue aprobada en Suecia en 1766. El principal impulsor de esta ley fue el sacerdote y diputado Anders Chydenius, quien a su vez se inspiró por las prácticas de China de ese tiempo.

Asimismo, este político religioso admiraba profundamente la institución china del Buró de Censura Imperial (Imperial Censorate). Ésta, había sido una institución basada en la filosofía humanista confuciana cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción. El político sueco se encontraba particularmente impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraran dispuestos a admitir

sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad.⁵⁴

De esta forma, vemos que los orígenes de la rendición de cuentas gubernamental (*government accountability*) como usualmente es conocida hoy, se encuentran no en la cultura occidental, sino en la civilización oriental, en concreto en el período de mayor esplendor de la dinastía Ch'ing (1644-1912).⁵⁵

En el caso occidental, como podemos ver, los antecedentes del derecho a la información datan de finales del siglo XVIII al romperse la tradición de todos los sistemas jurídicos anteriores y determinar que todos los hombres tienen iguales derechos . anteriores a las constituciones estatales- como los de la libertad de expresión y libertad de prensa.⁵⁶ Lo anterior es sumamente importante porque se da un reconocimiento de derechos que existieron antes de que se constituyera un Estado, y por ende son derechos superiores que todo hombre debe tener, así entendidos hoy como derechos fundamentales o derechos humanos.

El derecho de acceso a la información se encuentra implícito en documentos, tales como el caso de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789, la cual establece, en: su Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración; y Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

El Derecho de Acceso a la Información deriva de la libertad de información que es relativamente nueva, pues la primera vez que se incluye ésta libertad es, en

⁵⁴ Chydenius, 1966 citado en Lample, Stephen, *Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy*, Freedom of Information Review, n.97, 2002, pp.2-8

⁵⁵ Ackerman, John M., Sandoval, Irma E., *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, en Cuadernos de Transparencia n. 7, IFAI, México, 2009, p.13

⁵⁶ Navarro Rodríguez, Fidela, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, FUNDAp, México, 2004, p.26

la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 19 donde se establece que: "Todo individuo tienen derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Igualmente aparece en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19.2: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección". Texto que es reproducido por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".⁵⁷

Así, en relación al informador se estructuran los siguientes derechos, si se tiene en consideración el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los textos constitucionales de América Latina:

- a) Derecho a investigar y buscar informaciones y opiniones;
- b) Derecho a difundir informaciones de relevancia pública por cualquier medio y opiniones;
- c) Derecho a difundir informaciones y opiniones;
- d) Derecho a no ser censurado ni objeto de restricciones preventivas en forma explícita o implícita, directa o indirecta, a excepción de medidas destinadas a proteger la moral de los menores o adolescentes o en casos de estados de excepción constitucional;
- e) Derecho de acceso a las fuentes de información;

⁵⁷ Marti de Gidi, Luz del Carmen, *El derecho a la información en México. Situación y propuesta*, <http://www.letrasiuridicas.com/Volumenes/3/marti3.pdf>, p.9 (Nogueira Alcalá, Humberto, "El derecho a la Información en el ámbito del derecho comparado en Iberoamérica y Estados Unidos" en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p.21 y 22)

- f) Derecho al secreto profesional periodístico y a la reserva de las fuentes;
- g) Derecho a la clausura de conciencia;
- h) Derecho al acceso y utilización de los instrumentos y medios naturales o tecnológicos necesarios que permitan emitir las opiniones o informaciones.

Por lo que respecta al informado, éste tiene un complejo de derechos, que fundamentalmente son los siguientes:

- a) Derecho a recibir opiniones e informaciones;
- b) Derecho a seleccionar la información que recibe y los medios a través de la cual recibirla.
- c) Derecho a ser informado veraz y oportunamente;
- d) Derecho a que sea preservada su honra y vida privada;
- e) Derecho a rectificación o respuesta;
- f) Derecho a solicitar la imposición judicial de responsabilidades civiles y penales en los casos determinados por el ordenamiento jurídico.⁵⁸

1.1.3.2 ¿Qué es entonces el acceso a la información?

Algunas de las definiciones que ayudan a entender que es el Derecho de acceso a la información son las siguientes:

Sergio López Ayllón lo define como; **Derecho a la información.-** conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Por supuesto aquí se deberá entender al Estado en su acepción de autoridad. Se define como el derecho subjetivo público a crear, difundir, recibir, investigar o conocer: noticias, datos, hechos, opiniones, ideas y todo tipo de comunicación, necesarias para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, por las que la persona se ve directa o indirectamente afectada, para estar en condiciones de orientar su acción.⁵⁹

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ López Ayllón, Sergio, *Derecho a la información*, Miguel Ángel Prrúa, México, 1985, p. 207

Mark Bovens; de acuerdo a este autor, debemos conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales caracterizados en los textos clásicos de T.H. Marshall.⁶⁰

Ernesto Villanueva: **Derecho de la información.**- rama del derecho público que tiene como objeto de estudio al derecho a la información.⁶¹ También lo define como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.⁶² Así mismo Ernesto Villanueva le da al derecho a la información tres elementos específicos: 1) el derecho a atraerse de información; 2) el derecho a informar y 3) el derecho a ser informado.⁶³

Siguiendo la definición de Ernesto Villanueva, el derecho a la información es el objeto de estudio del derecho a la información, entendiendo éste como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio. El derecho a la información en estricto sentido, es un principio común y prioritario en un estado democrático.

Al mismo tiempo, el derecho a la información es el derecho a saber de los demás: autoridades, gobernantes, gobernados, beneficiados, regulados, reguladores, servidores públicos, ciudadanos, siempre se trata de información sobre la condición y el comportamiento de personas,⁶⁴ respecto de la cosa pública solamente.

⁶⁰ Ackerman, John M., Sandoval, Irma E., *op. cit.*, 2009, p.14

⁶¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 69

⁶² Villanueva Ernesto, *Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México*, Alegatos, Número 50, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, enero-abril 2002.

⁶³ Ackerman, John M., Sandoval, Irma E., *op. cit.*, 2009, p.14

⁶⁴ Ackerman John M. (coord.), *op. cit.*, 2008, p.325

El derecho a la información, en estricto sentido puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad.⁶⁵

El derecho de la información es un concepto doctrinal que se refiere al estudio y sistematización de las disposiciones jurídicas positivas en materia de información. Por definición incluye, pero no se agota, en el estudio de las libertades de recibir, buscar y difundir informaciones y opiniones. Aunque los esfuerzos se han multiplicado en los años recientes, este derecho es todavía incipiente, pues aún no se ha elaborado un cuerpo organizado de principios que permita sistematizar el estudio de las normas jurídicas en materia de información.⁶⁶

La especialista Ana Azurmendi, nos dice que en la actualidad el derecho a la información se considera autónomo y humano, estructurado según un sujeto (todos los hombres), un objeto (hechos, opiniones e ideas que sean de utilidad social), un contenido (facultades de difundir, recibir e investigar) y unos límites (los que suponga la convivencia con otros derechos humanos, pudiendo estar a veces por encima del derecho a la información) distintos.⁶⁷

Por todo lo anterior, es que si debemos dar una definición propia sobre que se entenderá por derecho de acceso a la información para el presente trabajo, es aquel derecho fundamental al cual toda persona puede acceder sin importar su edad, nacionalidad, estado civil, genero, etc., es decir, este derecho debe ser desvinculado de la condición de ciudadano, debido a que la información en posesión de las autoridades tiene carácter público. Y por otro lado es la capacidad que tienen las personas de atraerse de la información⁶⁸ para ser informado, difundir, recibir e investigar, para poder acceder a los datos y en general a toda la información que se encuentre bajo el resguardo de las

⁶⁵ Villanueva Ernesto, "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en, Merino Mauricio (coord.), *op. cit.*, 2005, p. 61

⁶⁶ Marti de Gidi, Luz del Carmen, *op. cit.*, p.7

⁶⁷ Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, 2004, p.28

⁶⁸ Información se refiere a hechos, datos, noticias, o acontecimientos susceptibles de ser verificados. Por documento debemos entender el soporte físico de cualquier tipo . escrito, impreso, sonoro, visual, digital, electrónico, holográfico- en el que se plasma una información.

autoridades públicas y privadas en sus respectivos casos. El acceso a la información permite adquirir datos fidedignos, hechos reales, un acceso más objetivo y equitativo en la atención y participación de la vida nacional.

Por último, no hay que olvidar que el derecho de acceso a la información se inserta en los llamados derechos de tercera generación, los cuales reconocen los conceptos de bien común y de respeto a las personas, son impulsados por la acción de una sociedad civil participativa que reclama del Estado la garantía de acceso a formas más avanzadas de ciudadanía, libertad, calidad de vida y democracia.⁶⁹

1.1.3.3 ¿Qué es un derecho fundamental?

Debido a que el derecho de acceso a la información es considerado como un derecho fundamental se tratará de exponer a qué se le considera un derecho fundamental y por qué es que se le considera como tal al Derecho de Acceso a la Información.

Un derecho fundamental es un ámbito de libertad que la Constitución reconoce a las personas frente al Estado. Esta libertad está protegida por un derecho para que el Estado o sus autoridades no le impidan a una persona hacer aquello para lo que tiene esa libertad. Así, existe un derecho fundamental cuando tenemos una libertad reconocida en la Constitución. Un derecho frente al Estado para que éste no le impida a una persona realizar esa libertad, un mecanismo jurídico de protección para que los tribunales intervengan en caso de una violación al derecho.⁷⁰

Sin embargo, cabe señalar que un derecho fundamental, no sólo se encuentra reconocido en la Constitución, sino que es un derecho inherente a la persona, reconocido desde antes de la creación de la norma, y reconocido para toda persona desde su nacimiento.

⁶⁹ Cfr. Javier Bustamante Donas. *Hacia la cuarta generación de derechos humanos*. En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, [en línea], No. 1, septiembre-diciembre 2001, <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>, [Consulta: 2 de marzo de 2009]

⁷⁰ López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, en *Guadernos de Transparencia*+n.17, IFAI, México, 2009, p.17

Los derechos fundamentales, así comprendidos, se refieren a relaciones o ámbitos vitales concretos regulados por un complejo de normas, encabezados por la idea del derecho fundamental, expresada constitucionalmente, pero que necesita de aplicación o concreción normativa a cargo de legislador principalmente.⁷¹

Entre sus afinidades, podríamos mencionar: a) se trata de derechos de libertad, es decir, de derechos que requieren de una abstención por parte del poder público, para su disfrute en forma de derechos subjetivos públicos; b) en un Estado social y democrático, requieren de éste una actitud positiva, para facilitar a los ciudadanos la formación de opinión, y la obtención de la información que posibilite la formación de la opinión pública; c) el ejercicio de estos derechos es imprescindible para configurar una opinión pública, que será libre en la medida en que se garantice su ejercicio, y contribuya al pluralismo democrático.⁷²

El derecho a la información, como un derecho fundamental, está considerado en tres vertientes: como garantía institucional de la opinión pública libre, como garantía individual y como garantía institucional de los medios de comunicación, en su ejercicio.

En el caso de México, el derecho a la información es un derecho fundamental reconocido al final del artículo 6° de la Constitución Mexicana desde 1977: **El Derecho a la Información será garantizado por el Estado. Es, entonces, la garantía fundamental que tiene toda persona para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, de forma compatible con otros derechos humanos, engloba tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión, e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública). La obligación que tiene el Estado de informar la verdad, de abstenerse a dar a la**

⁷¹ Martí de Gidi, Luz del Carmen, *op. cit.*, p.4

⁷² *Ibíd.*, p.5-6

comunidad información manipulada, incompleta o falsa, y la de entenderlo como garantía individual limitada por los intereses nacionales, por los de la sociedad y por el respeto a los derechos de terceros.⁷³

1.2 Elementos clave que nos ayudan a entender la transparencia: democracia, corrupción, ciudadano y sociedad civil.

1.2.1 Cómo entendemos la democracia.

La definición es fundamental. Según nos dice Platón todo el mundo es libre en el Estado Democrático; en él se respira la libertad y se ve libre de toda traba; cada uno es dueño de hacer lo que le agrada, es un gobierno muy cómodo donde nadie manda, en el que reina una mezcla encantadora y una igualdad perfecta, lo mismo entre las cosas desiguales que entre las iguales. La libertad penetra en un estado democrático y oírás decir por todas partes que la libertad es el más precioso de los bienes, y que por esta razón todo hombre que haya nacido libre figurará en él su residencia antes que en ningún otro punto.

Para Aristóteles, la democracia existe donde la soberanía es ejercida por todos los hombres libres; no hay democracia allí donde cierto número de hombres libres, que están en minoría ejercen el mando sobre una mayoría que no goza de libertad; cuando la soberanía es ejercida por los ricos, ni aun cuando éstos constituyen una mayoría; sólo hay una verdadera democracia donde los hombres son libres y conforme la mayoría son soberanos, aunque sean pobres.

Entre las formas de la democracia que describe Aristóteles, se encuentra aquella basada estrictamente en la igualdad, en la cual la libertad y la igualdad son consideradas por algunos como los aspectos más importantes que se encuentran en la democracia, esto podría alcanzarse si todas las personas logaran participar del gobierno supremo en el mayor grado posible. Como el pueblo conforma la mayoría, y las opiniones y decisiones de la mayoría son decisivas y soberanas, entonces un gobierno semejante necesariamente debe

⁷³ Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, 2004, p.23

ser una democracia. Siendo la igualdad su principal característica fundada por la ley, lo que significa que los pobres no tendrán mayores derechos que los ricos, y que ni unos ni otros serán exclusivamente soberanos, sino que serán todos en igual proporción. Por lo tanto, si la libertad y la igualdad son, como se asegura, las dos bases fundamentales de la democracia, cuanto más completa sea esta igualdad en los derechos político, tanto más se mantendrá la democracia en toda su pureza.

Por otra parte, Giovanni Sartori, establece que la democracia, en su sentido literal, quiere decir poder popular. El término democracia para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. Las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público.⁷⁴ Otra definición muy cercana es la de Bobbio, quien nos dice que la democracia significa el gobierno del poder público en público.⁷⁵

La definición de democracia consolidada de Juan Linz⁷⁶, es la siguiente:

- Desde un punto de vista del comportamiento, un régimen democrático en un territorio está consolidado cuando ningún actor significativo nacional, social, económico, político o institucional dedica recursos significativos a intentar lograr sus objetivos creando un régimen no democrático, o recurre a la violencia o a la intervención extranjera para separarse del Estado.

- Actitudinalmente, un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública cree que los procedimientos y las instituciones democráticas son las más adecuadas para gobernar la vida colectiva en una sociedad como la suya y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es relativamente pequeño o está más o menos aislado de las fuerzas prodemocráticas.

⁷⁴ Aguilar Rivera, José Antonio, *op. cit.*, 2007, p. 23

⁷⁵ Cruz Revueltas, Juan Cristóbal, *Moral y transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la Transparencia*, en Cuadernos de Transparencia N. 15, IFAI, México, 2009, p.33

⁷⁶ Linz, Juan J., *Obras escogidas. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Vol. 4, Edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2009.

- Constitucionalmente, un régimen democrático está consolidado cuando tanto las fuerzas gubernamentales como las no gubernamentales, en todo el territorio del estado, se supeditan y se habitúan a la resolución de conflictos en el marco de las leyes concretas, procedimientos e instituciones legitimadas por el nuevo proceso democrático.

La democracia, es un modo de gobernar un Estado y, por consiguiente, si no hay Estado, la democracia no es posible. El Estado implica la definición de un territorio y la de quiénes son sus ciudadanos, el monopolio de la violencia legítima (y un control razonable de la violencia legítima), una Administración para recaudar impuestos y sostener la actividad del Estado, una policía y una judicatura para obligar al cumplimiento de las normas y proteger las libertades básicas de todos los ciudadanos.⁷⁷

Un régimen democrático implica dos cosas: que podemos votar y que podemos ser electos. Por lo tanto, se nos reconoce a todos los ciudadanos y ciudadanas la razón práctica y la capacidad moral para participar de la enorme responsabilidad de tomar decisiones colectivas vinculantes eventualmente respaldadas por la supremacía coactiva del Estado⁷⁸. Es decir, participar de la cosa pública, en todos sus sentidos.

Joseph Schumpeter ofrece la definición a través del método democrático: «el arreglo institucional para arribar a decisiones políticas mediante el cual los individuos adquieren el poder de decisión mediante la lucha competitiva por sus votos».⁷⁹

Por su parte Samuel Huntington, luego de aseverar que «sigue la tradición schumpeteriana», define la democracia como un sistema político que existe «en la medida en que sus líderes más poderosos son seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y

⁷⁷ *Ídem.*

⁷⁸ Ackerman John M. (coord.), *op. cit.*, 2008, p.93-96

⁷⁹ O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, 2007, p.25

periódicas en las que los candidatos compiten libremente por los votos y virtualmente toda la población adulta puede votar+. Pero agrega . como lo hacen Schumpeter explícita y Przeworski implícitamente- que la democracia %ambién implica la existencia de libertades civiles y políticas de palabra, de prensa, de reunión y de asociación, indispensables para el debate político y para la realización de las campañas electorales+. Analógicamente, Giuseppe Di Palma nos dice que la democracia %e basa [õ] en el sufragio libre y limpio en un contexto de libertades civiles, así como en la existencia de partidos competitivos, en la selección de candidatos alternativos para los cargos y en la presencia de instituciones políticas que regulan y garantizan el papel del gobierno y de oposición+. La definición que brindan Larry Diamond, Juan Linz y Seymour M. Lipset es más extensa pero similar: %un sistema de gobierno que cumple con tres condiciones esenciales: competencia amplia y significativa entre individuos y grupos organizados (en especial los partidos políticos) para ocupar los cargos oficiales de poder efectivo, en forma periódica y con exclusión del uso de la fuerza; un grado altamente inclusivoqde participación política en la selección de los dirigentes y de las políticas públicas, al menos a través de elecciones limpias periódicas, de las que no es excluido ningún grupo social importante (de personas adultas); y un grado suficiente de libertades civiles y políticas . libertad de expresión, libertad de prensa, libertad para crear organizaciones y para afiliarse a ellas- que asegura la autenticidad de la competencia política y la participación.⁸⁰

Para algunos autores como lo son Rawls, Habermas y Bobbio, la idea de una sociedad democrática y justa admite la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política que aprueba la ilustración y educación de los ciudadanos.

⁸⁰ *Ibíd.*, p.28-29

Dahl establece que un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios para que un sistema sea plenamente democrático:

1. Participación efectiva: todos los miembros de la asociación deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los otros miembros antes de que se adopte una política determinada.
2. Igualdad de voto: ~~cu~~ cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales+.
3. Comprensión ilustrada: ~~de~~ dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles+.
4. Control de la agenda: ~~los~~ miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decir cómo, y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda...las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros si éstos así lo deciden+.
5. Inclusión de los adultos: ~~to~~ todos, o al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores+. Se exceptúan a los transeúntes y a aquellas personas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismos.⁸¹

La democracia entonces, la tenemos que entender más allá de un sistema de gobierno que permite la celebración de elecciones limpias y razonablemente regulares en un periodo de tiempo determinado, si no además, como el sistema de gobierno que permite a la población que se rige por dicho sistema la capacidad de poder exigir el respeto de sus libertades y derechos, la posibilidad de promulgarse por una igualdad entre desiguales (como se veía anteriormente) y la idea de admitir a la transparencia del gobierno y la

⁸¹ Aguilar Rivera, José Antonio, *op. cit.*, 2007, p. 24-25

rendición de cuentas como elementos de una cultura política, así como un sistema abierto que permite la participación de la sociedad en todos los asuntos públicos que le sean de su interés asignando a cada individuo ciertos derechos y obligaciones.

1.2.1.1 La democracia en nuestros días como Poliarquía.

Para comenzar, habrá que reconocer que el término de Poliarquía, proviene de la concepción de Dahl, por tanto, y partiendo de ahí podemos entender que, las poliarquías son combinaciones complejas e inestables de las tres tradiciones clásicas y el estado, que se han mezclado en varios grados en diversos países y períodos históricos. Enfatizando los valores de cada corriente que en la actualidad reconocemos como precursores de la poliarquía. La democracia por sus impulsos igualadores, el liberalismo en su compromiso de proteger libertades de la sociedad y el republicanismo en su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan, cada uno a su manera propone un aspecto fundamental de la democracia política y el estado constitucional; el llamado estado de derecho.

Democracia: en sus orígenes en Atenas, la idea básica de la democracia es monista. No postula una división tajante entre la esfera pública y la esfera privado o, en todo caso, no le reconoce a esta última entidad propia, excepto para dotar a algunos individuos, los ciudadanos (masculinos), con el tiempo y recursos necesarios para poder dedicarse a la vida pública. La democracia, es también fuertemente mayoritaria; en última instancia lo que la mayoría decide se efectúa sin la obstrucción de derechos individuales o pre-políticos.

Republicanismo: establece una distinción tajante entre las esferas privada y pública, afirmando que es en esta última donde el auténtico florecimiento del ser humano (una vez más, ciudadanos masculinos) puede ser alcanzado. La mayor virtud es dedicarse al bien público, sin permitir que intereses privados o fraccionales

interfieran en esa tarea. Lo mismo que la democracia, el republicanismo puede ser peligroso, ya que conduce fácilmente al elitismo y la oligarquía.

Liberalismo: el liberalismo es la única de estas grandes corrientes que es, en gran medida pero no exclusivamente, manifestación directa de la desconfianza hacia el poder político. El liberalismo, como el republicanismo, postula una distinción entre la esfera pública y la privada, pero invierte su valencia. Las libertades privadas resultantes (que llamaré civiles) son consideradas, como consecuencia de algún contrato social, o consenso, o derecho natural, como anteriores y/o superiores a la esfera pública, la que debe existir básicamente para proteger, y eventualmente fomentar, esos derechos.⁸²

Después de lo anterior es que podemos decir que el republicanismo, contribuyó a forjar otra idea históricamente contraintuitiva: que parte de la virtud que se requiere de sus gobernantes consiste en que sujeten sus acciones a la ley, no menos y quizá más que los ciudadanos comunes. La democracia, por su parte, introdujo mucho antes que el liberalismo y el republicanismo otra novedad radical y contraintuitiva: que es un tipo de gobierno no sólo para, sino también de. Aunque en la práctica contemporánea sea muy controvertible por quienes en cierto sentido son miembros de un demos determinado.⁸³

Algo de lo más rescatable de la democracia es que permite como lo menciona O'Donnell el gobierno de, lo cuál permite que se reconozca la capacidad de la sociedad de asumir su responsabilidad y la participación que deben de tener al interior de su gobierno y que de alguna manera hace el contrapeso en cuanto a los líderes no especializados, a que los cargos públicos no sean ocupados por personas particularmente virtuosas o dedicadas, haciendo responsables a los electores de las decisiones tomadas para poner en dichos cargos a las personas que consideren más adecuadas. Es decir, otorga

⁸² *Ibid.*, p. 117-118

⁸³ *Ibid.*, p. 92

responsabilidades. Dentro de un sistema democrático, se debería de estar consiente de que todas las personas inmersas en dichos sistemas son parte de él no sólo en derechos sino también en obligaciones. Y por su parte el liberalismo ayuda a defender los derechos que cada persona miembro de una sociedad tiene por el simple hecho de pertenecer a ella.

Los atenienses formularon una idea que en su tiempo era totalmente contra intuitiva: el poder político no es solamente para sus sujetos sino también de ellos. La idea básica de la democracia política contemporánea, o poliarquía, es que el poder político (más precisamente, la autoridad para ejercer ese poder) proviene de los ciudadanos, la gran mayoría de los adultos/as que habitan el territorio delimitado por un estado. Los ciudadanos son individuos con derechos. Éstos incluyen el derecho de participar en los procesos que conducen el acceso a posiciones gubernamentales y por lo menos un conjunto mínimo de derechos políticos (libre expresión, asociación, acceso a la información y circulación, entre otros) sin los cuales tal participación sería ficticia. La razonable efectividad de estos derechos es condición necesaria para la existencia del régimen político democrático y de su autoridad para gobernar.⁸⁴

Robert Dahl ha hecho un análisis de muchos países de América Latina y otras regiones que han pasado por procesos de transición que se convirtieron en democracias políticas o poliarquías, y basándose en sus características logra describir ciertas condiciones para definir este tipo de régimen.

Los atributos consignados por Dahl son: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y competitivas; 3) sufragio universal, ciudadanía inclusiva; 4) derecho de competir por los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) fuentes alternativas de información; y 7) libertad de asociación. En O'Donnell (1996), siguiendo a varios autores allí citados, se propone añadir: 8) las autoridades públicas electas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales; 9) las autoridades públicas electas no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos, no ser excluidas de

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 122-123

ciertas esferas políticas por otros actores no electos, como las fuerzas armadas; y 10) debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota. Siendo estos los atributos que definen la poliarquía.⁸⁵

1.2.1.2 Estado de Derecho

El surgimiento del Estado de Derecho surge como consecuencia del Estado liberal, ya que este último solamente reconoce los derechos de libertad. Así, se pasó al reconocimiento de los derechos políticos en el Estado democrático, mediante la consecución del sufragio masculino y femenino con carácter prácticamente universal, una tercera extensión, y la consiguiente mutación en la forma del Estado, se da por el reconocimiento de los derechos sociales, que convierten al Estado liberal y democrático en Estado social de derecho.⁸⁶

López Ayllón nos dice que el Estado democrático de Derecho, se da a la tarea de la búsqueda para la existencia de controles efectivos tanto internos como externos en el ejercicio del poder público, el reconocimiento de las libertades públicas como limitantes al poder público, o para hacerlos más precisos como herramientas para ejercer, entre otras cosas, labores de escrutinio del poder del Estado.

El Estado constitucional no supone otra cosa más que el intento de juridificar la democracia, siendo la Constitución la forma en que esa pretensión se verifica. Así, la Constitución debe entenderse como la forma jurídica de la democracia. Ahora bien, la eficiencia de la democracia descansa en su sistema de controles: a mayor y mejor tipo de controles más eficaz será el Estado democrático.⁸⁷

El Estado de derecho es un término controvertido, como lo son las expresiones concurrentes *Rechtstaat*, *état de droit* o *rule of law*. Por el momento dejo asentado que su significado mínimo . que es históricamente el original-

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 85

⁸⁶ López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM, IFAI, México, 2006, p. 15

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 50-51

consiste en que toda ley debe haber sido redactada y promulgada públicamente por autoridad competente o que dicha ley se aplica equitativamente por las instituciones estatales relevantes, incluyendo no sólo el poder judicial. Por ~~la~~ equitativa+ entiendo que la aplicación administrativa o judicial de las leyes es consistente en casos equivalentes, sin considerar la clase social, el status o el poder relativo que ostentan las partes involucradas. Además esto implica que se utilizan procedimientos preestablecidos, cognoscibles y que en cada caso se admite oportunidad razonable de exposición de los puntos de vista y los intereses en juego.⁸⁸

El concepto de imperio de la ley (*rule of law*) y el de estado de derecho (o *Rechtsstaat*, *État de Droit*, son términos equivalentes en otros idiomas de países pertenecientes a la tradición legal continental) pero no son sinónimos. Además, cada uno de estos términos está sujeto a disputas definicionales y normativas. En vista de ello me limito aquí a algunas observaciones básicas. Para comenzar, la mayoría de las definiciones tiene un núcleo común: la idea de que el sistema legal es un sistema jerárquico (usualmente coronado por normas constitucionales) que aspira a la completud, aunque nunca la alcanza totalmente. Esto significa que las relaciones entre reglas legales se rigen ellas mismas legalmente y que no hay ningún momento en que el capricho de alguien pueda justificadamente cancelar o suspender las reglas que gobiernan su desempeño. Nadie, ni siquiera los funcionarios más altos, es de *legibus solutus*. De esto sigue que ~~el~~ gobierno habrá de regirse por la ley y estar sujeto a ella+, incluyendo ~~la~~ creación de derecho [que] está en sí mismo legalmente regulado+.⁸⁹

Nos explica O'Donnell que el estado debe ser visto no sólo como una característica genérica del sistema legal y del desempeño de los tribunales, sino también como un estado democrático con base legal. Esto implica la existencia de un sistema legal que sea en sí mismo democrático. En al menos tres sentidos: primero, que haga respetar las libertades y las garantías políticas de la poliarquía; segundo, que haga respetar los derechos civiles de

⁸⁸ O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, 2007, p.180

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 168

toda la población; tercero, que establezca redes de responsabilidad y *accountability* que impliquen que todos los agentes públicos y privados, incluidos los funcionarios en los puestos más altos, estén sujetos a controles adecuados y establecidos por ley sobre la adecuación de sus actos. Si satisface estas tres condiciones, el estado no es tan sólo un estado regido por la ley; es un estado democrático de derecho.

Una definición del estado de derecho debe basarse en la igualdad, la legalidad como atributos de un estado democrático que defiende sobre todo los derechos civiles. Un estado democrático de derecho pone como base principal una de sus más importantes características la legalidad, sustentando sus actos en ella, apela a la existencia de una red de controles (*accountability*) que puedan ayudar a crear certeza en la población y una interacción constante entre el gobierno y la sociedad, para la defensa y la protección de los derechos civiles y sociales.

Asimismo, no se debe perder de vista que tener un estado democrático de derecho, ayuda a la transparencia ya que garantiza la publicidad de los actos gubernamentales, y a la rendición de cuentas porque implica el respeto a la ley.

1.2.2 El ciudadano.

El concepto de ciudadano recoge y engloba tres tradiciones: la liberal, la republicana y la democrática, que aunque invocaban principios y valores diferentes en sus orígenes, han llegado a integrarse en lo que se denomina hoy democracia liberal.

Jacqueline Peschard, nos dice que la noción de ciudadano se expresa nítidamente en el término elector (o votante), que es una categoría jurídico-político básica que iguala a los individuos entre si, puesto que desde que se instaura el sufragio universal y secreto en el curso del siglo XIX y principios del XX cada elector, independientemente de su situación social particular, tiene el mismo peso en su derecho al sufragio. Es decir, que no importa si es un

trabajador del campo o un secretario de la República el voto de cada uno cuenta de la misma manera.

El ciudadano quiere, al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio. De ahí que una premisa básica de los valores y actitudes democráticas sea la participación voluntaria de los miembros de una población. La participación incrementa el potencial democrático de una nación justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste.⁹⁰

La categoría de ciudadano no se queda sujeto únicamente a la de elector porque también es aquel individuo que es capaz de organizarse para plantear demandas en diferentes campos de la vida social (como podrían ser aumentos de salario, prestamos para vivienda, mejoramiento de servicios públicos, ó como exigir el cumplimiento de derechos y libertades civiles). Convirtiéndose entonces en una persona participativa para dejar de ser sólo un espectador de la vida política.

En la concepción aristotélica el ciudadano: [] en más o menos, son los elementos constitutivos del Estado mismo. El ciudadano es aquel que puede participar en la administración de la justicia, y entonces, decimos que es un ciudadano de esa ciudad. Y llamamos ciudad, al conjunto de todos los ciudadanos que pueden vivir de un modo autosuficiente. El ciudadano, para nosotros, es un individuo investido de un cierto poder, y basta en consecuencia gozar de este poder para ser considerado ciudadano.⁹¹

⁹⁰ Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, en Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática, No. 2, Instituto Federal Electoral, México, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm, a 16 de marzo de 2011.

⁹¹ Aristóteles, *La política*, Gradifco, Argentina, Buenos Aires, 2005, p. 93-97

En la misma idea Panebianco nos dice que desde el punto de vista teórico, la ciudadanía es un principio que define la pertenencia a la comunidad en términos de derechos y obligaciones. El derecho de participación en las decisiones de la comunidad, la obligación de observar sus leyes y, masivamente, el deber de defenderla⁹²

La visión que se tiene en este trabajo sobre el ciudadano se refiere a la idea de un ciudadano responsable, vigilante de los actos del gobierno, participativo y comprometido con su gobierno, tratando de recobrar la visión de un ciudadano virtuoso que tenga la capacidad de asumirse como parte de un Estado y recordar que su participación crea gobiernos justos. Pero sin perder de vista que también es un sujeto de derechos que puede exigir cuentas a sus representantes políticos por su desempeño, y que tiene, al mismo tiempo, garantías inalienables a la protección de sus derechos fundamentales.

Por otra parte, la idea de sociedad civil, puede situarse en el siglo XVII, más o menos al comienzo de la época moderna y en particular en los Ensayos sobre Gobierno de John Locke. Para quien la sociedad civil se forma cuando el ser humano abandona el estado de naturaleza, un estado más o menos utópico en el que no existe la autoridad política, misma que llega a caracterizarse como el Estado, tal como se llegó a pensar, casi definitivamente, hasta el siglo XX. En el estado de naturaleza cada persona debe cumplir y hacer cumplir la ley natural por sus propios medios. Por el contrario, la sociedad civil corresponde a la situación en que las personas reconocen una autoridad política superior que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza, a fin de garantizar a la población la seguridad de su persona, su vida y sus posesiones mediante una forma temprana de contacto social.⁹³

Por su parte, el italiano Antonio Gramsci, nos dice que se trata de un enfoque más centrado en lo político (o) que permite orientar el análisis sobre varios

⁹² Panebianco, Angelo, *El precio de la libertad*, editorial Loada, Buenos Aires, Argentina, abril 1999, pp.16-17

⁹³ Hernández, Baqueiro Alberto, *Acerca de confianza, organizaciones civiles y rendición de cuentas*, en s/autor, *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*, IFAL, Centro Mexicano para la filantropía, México, 2006, p. 8

conjuntos de organizaciones cuyas actividades tienen que ver más con ciertos ámbitos de competencia por el poder político en las sociedades.⁹⁴

De lo anterior, se puede pensar que el concepto de sociedad civil va ligado, aunque no de manera sistemática, a la reivindicación de cierto protagonismo de los ciudadanos frente a la acción del Estado, por lo que vemos una reivindicación de valores y prácticas como la participación, la democracia, la ciudadanía, la elección de gobernantes, etc.

Otro de los autores que nos puede explicar el concepto de sociedad civil es Jürgen Habermas quien distingue tres ámbitos o esferas que se diferencian cualitativamente entre sí. Una de ellas corresponde al Estado, donde el valor imperante es el poder político-administrativo. Otra es el Mercado, cuyo valor es el dinero. Finalmente el tercer ámbito es el de la Sociedad Civil, caracterizado por la cultura. La sociedad civil es el mundo de la vida, que se rige por relaciones de dominación política no de intercambio económico o mercantil, sino por las relaciones culturales de cooperación, solidaridad, amistad y otras semejantes. En ese sentido, el mundo de la cultura es el mundo de la reproducción de los vínculos sociales y donde se dan en primer lugar los procesos de formación y socialización de las personas.⁹⁵

La sociedad civil nos sirve para entender que es dentro de esta esfera (en términos de Habermas) donde las personas se pueden relacionar y crear redes de cooperación, donde intercambian, se mezclan e interactúan sus puntos de vista, sus creencias, normas, costumbres para que a partir de ellas puedan actuar y participar tanto en el gobierno como al interior de sus comunidades, ó en todo aquello que sea de su interés.

El concepto de sociedad civil, introdujo una transformación de proporciones oceánicas en la comprensión de las relaciones entre los individuos, la legitimidad política e, inclusive, la conducción del mercado. Antes del concepto de sociedad civil, para simplificar un poco, se pensaba a la sociedad como un

⁹⁴ G. Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, el Colegio de México-Cemefi, México, 2003, p.28

⁹⁵ Hernández, Baqueiro Alberto, *op. cit.*, 2006, p. 8-9

sistema dividido en dos esferas: la esfera pública-estatal y la esfera civil y privada. La noción de sociedad civil, introdujo la imagen de un espacio social constituido por las prácticas auto-organizativas de los individuos, en relaciones horizontales, no lucrativas ni de jerarquía política.⁹⁶

En ese sentido, existen por lo menos tres formas de entender el concepto de sociedad civil: 1] como el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal, incluyendo el sector privado; 2] como un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles, y 3] como un ámbito de participación social organizada pacíficamente para lograr un fin específico.⁹⁷

La sociedad civil, debe concebirse como un espacio social diferenciado, que desempeña una función complementaria a la del Estado y el mercado, pero sobre todo, es una organización que se auto regula por los integrantes, que buscan participar en el Estado de manera activa, la sociedad civil intenta articular valores, crear asociaciones y solidaridades así como promover sus intereses.

Se puede llegar a pensar que la sociedad civil se crea a partir de que ni el Estado o el mercado pueden, por sí mismos, asumir las funciones de integración social, por lo tanto estas funciones quedan a cargo del conjunto de instituciones sociales que reproducen los valores culturales y las formas de vida de una sociedad. El espacio de la sociedad civil constituye un ámbito donde la coordinación social depende de la pluralidad de relaciones y formas asociativas entre los individuos. La diferencia funcional de este espacio adquiere una forma institucional en los derechos de la ciudadanía.

Así, los derechos de la ciudadanía cumplen la función de garantizar las libertades civiles básicas y de institucionalizar la igualdad política de todos los ciudadanos. Al mismo tiempo crean un marco

⁹⁶ Monsiváis C., Alejandro, ¿Escuelas de democracia? Participación, prácticas asociativas y competencias cívicas en México+, en s/autor, *op. cit.*, 2006, p. 70

⁹⁷ Ackerman John M. (coord.), *op. cit.*, 2008, p.20-21

institucional para el ejercicio de la autodeterminación, la libre asociación y la deliberación pública.⁹⁸

Por lo tanto, entenderemos por sociedad civil no a los actores u organizaciones ~~no~~ estatales o no-lucrativos, sino al espacio social constituido por las libertades y derechos fundamentales de asociación, creencias, expresión y participación.

Este trabajo, comparte la definición de Alejandro Monsiváis C., sobre participación, la cual es entendida como toda actividad emprendida por un individuo cuya finalidad es influir en un proceso colectivo. La participación, puede ser social cuando el objetivo es influir en alguno de los aspectos de las relaciones entre individuos y grupos sociales, es política cuando se pretende tener influencia en el contenido de las decisiones políticas y en el ejercicio de la autoridad política; es económica cuando interviene en el conjunto de procesos de intercambio de bienes y servicios, etc. La participación puede adoptar dos modalidades: ser individual o colectiva. Es individual cuando las estrategias que emplean un individuo para influir en un proceso colectivo dependen de sus propios recursos; es colectiva cuando un individuo recurre a la coordinación de acciones con otros individuos para alcanzar uno o varios fines específicos. En este sentido, la participación política puede ser individual, como cuando alguien acude a votar; o colectiva, como cuando se forma parte de un partido político.⁹⁹

De igual manera, Merino nos lo decía, participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, forman los anclajes de la vida social.

⁹⁸ Monsiváis C., Alejandro, *op. cit.*, 2006, p. 71

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 71 - 72

Cabe hacer notar que la participación es siempre, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. No la podríamos entender entonces sin tomar en cuenta esos dos elementos, tanto la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad. Es decir, nadie participa si no decide hacerlo como un acto voluntario motivado sí, quizás por el entorno que lo rodea, la educación que ha recibido y las necesidades que lo mueven a participar.

Hace no tanto tiempo se creía que la única manera en la que la sociedad y específicamente los ciudadanos podían participar era gracias al sufragio que emitían en las urnas, porque delegaban su capacidad de acción social en sus representantes.

Pero "la representación moderna refleja - como nos dice Giovanni Sartori - una transformación histórica fundamental, no sólo porque el concepto de soberanía se trasladó de las casas reales hacia la voluntad popular, sino porque los gobernantes y los estamentos dejaron de representarse a sí mismos para comenzar a representar los intereses mucho más amplios de una nación. Y es en este punto donde comienza a plantearse la separación y, al mismo tiempo, la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana.

Si para las antiguas ciudades griegas participar y representarse eran una y la misma cosa, y para el largo periodo medieval sólo cabía la representación de Dios a través de los reyes y su voluntad personal de escuchar a veces a ciertos representantes del pueblo, para nosotros, ya no cabe la idea de la representación más que ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas: arrebatarse el mando político, la soberanía, a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo. De ahí la importancia de aquellas revoluciones americana y francesa de

finales del siglo XVIII: nunca, antes de ellas, se había gestado un movimiento político de igual trascendencia para darle el poder al pueblo.¹⁰⁰

Lo más importante de esos movimientos, es que nos heredaron derechos fundamentales, trasladaron la participación social a la población, es decir, que el sufragio dejó de ser la única forma de participar de los ciudadanos, porque ya no es sólo a través del voto que una persona puede participar en las actividades político, sociales, económicas, ó de cualquier índole público, ya que ahora, cualquier persona sin importar su edad, su religión, o su nacionalidad, puede participar en las actividades de la vida pública. Hoy lo que importa, es que las personas decidan y tomen en sus manos la responsabilidad de formar parte de las decisiones, el estar pendiente de las acciones de sus gobernantes y poder pedir una rendición de cuentas.

Las últimas dos décadas han sido testigo de la paulatina emergencia de una sociedad que se interesa por mantenerse informada sobre todo lo que sucede a su alrededor, por su salud, sus derechos civiles, humanos y ambientales, por la seguridad pública y social, por los sucesos políticos relevantes de su contexto local y global, por el buen ejercicio de los recursos públicos, etcétera. Puede decirse que en ciertos sectores de la sociedad se ha despertado el interés de organizarse para expresar sus demandas y gestionar soluciones, ejerciendo su influencia y participando en las decisiones públicas.¹⁰¹

1.2.3 Una mirada a la corrupción.

El sistema era así. Todos hemos pecado. (Bettino Craxi)

La llegada del siglo XXI nos ha hecho voltear a ver un fenómeno social que ha producido graves crisis de gobernabilidad: la corrupción. Tal fenómeno ha dejado de ser exclusivo de países subdesarrollados, autoritarios o totalitarios, como podría llegar a pensarse por las características de dichos regímenes. Hoy

¹⁰⁰ Merino Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, México, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm, a 16 de marzo de 2011.

¹⁰¹ Vergara, Rodolfo, *op. cit.*, 2009, p. 36-37

en día hablamos de un fenómeno que se encuentra también presente en los regímenes de países democráticos sin importar su grado de avance económico.

Sin embargo, cabe mencionar que no es un fenómeno surgido en éste siglo y aunque no se ha encontrado una fecha exacta de cuándo es que surge la corrupción porque según se piensa existe desde siempre en todos los Estados, en todos los tiempos, sin importar las culturas, o el lugar, llegando incluso a ser calificada de ~~en~~ endémica en todas las formas de gobierno; ~~lo~~ que quizá caracteriza a nuestro tiempo es una mayor conciencia y conocimiento de ese mal social, porque estamos en sociedades democráticas y avanzadas, donde todo (lo político) se conoce mejor y, además, se exige un mayor nivel de salud social que en sociedades autoritarias y subdesarrolladas. La sensibilidad democráticaes, pues, una de las motivaciones más fuertes que han servido para alertar sobre la corrupción política.¹⁰²

La palabra corromper proviene del latín *corrumpere* y supone alterar, trastocar la forma de alguna cosa. Una segunda acepción es echar a perder, depravar, dañar, pudrir.¹⁰³

Malem Seña nos dice, en este mismo sentido, que el término corrupción ha sido utilizado históricamente de dos maneras distintas, en un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico; y en un sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se lo asimila a soborno o extorsión; ha significado decadencia, desintegración, degeneración, ilegalidad, ilegitimidad o inmoralidad.

Tal vez, sea prudente hacer notar que la idea de corrupción se deriva del secreto de los gobernantes a los gobernados, ya lo decía Montesquieu, el secreto del gobernante es sospechoso porque sólo es necesario si la autoridad ~~no~~ tiene tantos defectos, que debe temer exponer a pleno día su

¹⁰² Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997, p.119

¹⁰³ Reyes Heróles Federico, *Corrupción de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia, N. 1, IFAI, México, 2008, p.8

estupidez natural. Está escondido y se ignora el estado en el que se encuentra.¹⁰⁴ La corrupción así, en el sentido democrático puede considerarse como la apropiación del espacio público, para fines de índole privada.

Cruz Revueltas por su parte, aclara que el secreto es un instrumento que crea y propicia la exclusión y favorece a las sociedades jerárquicas de tipo aristocrático; en tanto que el principio de publicidad de las sociedades democráticas es notoriamente inclusivo y favorece a la publicidad de las expresiones. La corrupción entonces encuentra su terreno cuando las decisiones públicas se toman con amplias facultades discrecionales, sin criterios limitados de decisión, y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas.

La corrupción, tiende a ser secreta, o, al menos, se realiza en un marco de discreción. Según Michael Riesman, aunque la palabra secreto puede emplearse para indicar serios esfuerzos por esconder de otros unas costumbres consideradas erróneas e incluso sancionables, la discreción puede usarse para indicar la ocultación de costumbres que casi nunca se sancionan.¹⁰⁵

Para empezar a hablar de corrupción, será necesario exponer algunas definiciones (cfr. Heidenheimer *et al.*, 1989, cap. 1-5): la corrupción se da cuando alguien que detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo o a la organización al que el funcionario pertenece. Lo que importa aquí es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas. Otra definición puede ser ésta: corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. O ésta: conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de *status*) de tipo privado (personal, familiar o de

¹⁰⁴ Cruz Revueltas, Juan Cristóbal, *op.cit.*, 2009, p. 21

¹⁰⁵ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *op.cit.*, 1997, p. 79

grupo) ò q Cualquiera de ellas puede valer, puesto que su esqueleto descriptivo es siempre el mismo: un agente investido de autoridad toma una decisión respecto de un ciudadano o persona jurídica privada o pública, de forma que tal decisión genera para el agente (o para una organización, partido o círculo al que pertenezca el agente) . a través de una transferencia de recursos del sector público o del privado- una ganancia personal. De esa forma la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado.¹⁰⁶ Para el presente trabajo, se opta por analizar la corrupción que se da en la llamada esfera pública, porque es en esa esfera donde la corrupción estrictamente política tiene lugar, pero no por ello debe inducir a pensar que en la esfera privada no hay corrupción.

Corrupción, en definitiva, en el más amplio sentido de la palabra, significa %cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala+, privarle de la naturaleza que le es propia, pervirtiéndola. Ciertamente, referida a la administración pública, se llama %corrupción+ al fenómeno por el que un funcionario es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

Sin embargo, el sentido profundo de la corrupción de cualquier actividad consiste en perder la naturaleza que le es propia y, con ello, toda legitimidad, porque las actividades sociales se dirigen a un bien público, que es el que les da legitimidad social. Cuando una actividad y las instituciones a través de las cuales se realiza dejan de perseguir el fin por el que están socialmente legitimadas, se desnaturalizan, se corrompen y, obviamente, se deslegitiman.¹⁰⁷

El concepto general dirá así: la corrupción política es toda transgresión de normas dentro de un determinado orden social. La perspectiva normativa dirá que la corrupción política es un atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 20-21

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 266

mantenimiento de un orden social justo y razonable. Se podría decir . con cierta ironía- que la corrupción política es como un conjunto de pecados y delitos que no siempre se pueden probar y que amenazan con extenderse por todo un tejido social, económico y político-estatal. Desde una perspectiva cognitiva, la corrupción se caracteriza por ser transgresiones que tiene una dosis alta de clandestinidad, de ocultismo y de falta de pruebas. Las corrupciones son, en definitiva, enfermedades sociales y todas las sociedades, como los individuos, han sufrido alguna enfermedad, esto es, alguna clase de corrupción política.¹⁰⁸

La corrupción, se ha convertido en uno de los muchos problemas que las sociedades buscan resolver mediante el incremento de la efectividad en la rendición de cuentas. La idea de la corrupción, emerge cuando reconocemos que actuamos de una manera diferente a lo establecido en un marco de ilegalidad y dejamos de seguir los principios éticos y morales establecidos por la propia comunidad, es por ello, que la corrupción casi siempre puede ser entendida como el uso inapropiado de reglas de conducta que se aplican en la acción cotidiana, como aquello que altera el orden público, por intereses privados.

La corrupción es una cuestión importante por sus efectos económicos, políticos, jurídicos y sociales. En una democracia, adquiere una mayor trascendencia porque es el único sistema político éticamente justificado y la corrupción implica una deslealtad hacia sus reglas.

¶ Pero no sólo eso; al construir una forma de influencia que depende, en última instancia, de factores económicos, de relaciones políticas y de cierto conocimiento, la corrupción también viola el principio de igualdad.¹⁰⁹

Para que exista un acto de corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo, por esa razón la corrupción puede tener una naturaleza económica,

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 118-119

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 88

política, jurídica o ética, o participar de estos distintos niveles a la vez.¹¹⁰ La corrupción es un modo de influencia política que socava el respeto hacia las reglas que regulan el ejercicio de la democracia.¹¹¹

Por tanto, se parte de la premisa de que la corrupción está ligada al razonamiento individual y al entorno construido por las personas. En el primer caso (razonamiento individual) porque la corrupción parte de los hechos que cada persona según su propia percepción y su escala de valores decide actuar en determinado acto y en el segundo caso, porque es gracias al entorno institucional en el que se desarrollan los individuos que pueden o no reaccionar en cuanto a las acciones corruptas.

La razón última de ello es que la corrupción descansa, en definitiva, en la moralidad individual de agentes públicos y privados cuyos comportamientos individuales y sociales es imposible (y seguramente también indeseable) hacer totalmente transparentes.¹¹²

De tal manera, que la corrupción, puede ser, al menos en parte, explicada por elementos que constituyen lo que se entiende por cultura. -La cultura, se ha propuesto como el conjunto de valores, creencias, símbolos y supuestos básicos compartidos, como un mismo programa, por un grupo de personas-.

Entonces, como podemos ver, la corrupción se da porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésta es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una acción individual de este tipo. En todo caso, ese sistema o ese antídoto tendrán mucha más fuerza si son *internos* al individuo (educación, convicciones, valores, etc.) que si son meramente *externos*. Las raíces de las maldades sociales, incluida la corrupción, está en lugares más profundos. La corrupción política, está precedida de otras

¹¹⁰ Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa editorial, Barcelona, Madrid, 2002, p.33

¹¹¹ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *op. cit.*, 1997, p. 87

¹¹² *Ibid.*, p. 35

anteriores y más graves que anidan en el corazón del sistema social y económico, de un sistema que, por ejemplo, consiente y facilita %corrupciones+ como son las injusticias %totalizantes+ (hambre, discriminaciones, violencias raciales, paro, etc.). Se dice entonces que muchos de los vicios públicos son derivados de los vicios privados.¹¹³

Siguiendo ésta misma línea, la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante y al ser la corrupción, la violación de un deber, implica siempre una actitud de deslealtad para el sistema, la institución y para los demás ciudadanos. Por su carácter desleal, hace que los actos de corrupción se cometan en secreto, o al menos en un marco de discreción.

Quienes se corrompen transgreden, por activa, por pasiva, o provocan la transgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada. Se puede definir entonces los actos de corrupción, como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extra posicional, cualesquiera sea su naturaleza.¹¹⁴

Quizás una de las explicaciones más importantes para poder entender el por qué de la corrupción, no la da Nicolás Maquiavelo cuando nos dice que: los deseos humanos son insaciables, pues la naturaleza humana desea y quiere todo [õ] de aquí surge [õ] una eterna insatisfacción [õ].¹¹⁵ Es decir, que tal vez los actos de corrupción, se dan porque el ser humano esta siempre insatisfecho con lo que tiene, o ve en estos actos, la posibilidad de cumplir sus deseos de una manera más rápida.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 28 y 129

¹¹⁴ Malem Seña, Jorge F., *op. cit.*, 2002, p. 32 y 35

¹¹⁵ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *op. cit.*, 1997, p.57

Con base en todo lo anterior, es que podremos definir a la corrupción como un acto que implica siempre una deslealtad o hasta traición con respecto al sistema normativo, viola las reglas establecidas, y por ende pone en duda la ética social de las personas, demuestra desviaciones morales y jurídicas graves. Significando un desorden social que siempre trae consigo una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella.

Las prácticas corruptas tienden a realizarse habitualmente en un marco de secreto, puesto que constituye una violación de un deber y, por lo tanto, una deslealtad. Los actos de corrupción, están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio, no siendo necesario que ese beneficio constituya una ganancia de carácter económico, puede ser política, profesional, sexual, etcétera.¹¹⁶

Es necesario aclarar que las prácticas de corrupción están estipuladas dentro de los marcos de acción de cada país lo que hace muy difícil una clara definición del concepto y que quizás por ello no se encuentre una época determinada en la que puede enmarcarse el surgimiento de la corrupción, sólo basta recordar que dependiendo el lugar en el que nos encontremos se tomará como corrupta o no una acción determinada.

En cualquier caso, en una democracia, la corrupción muestra que en la sociedad existen problemas de valores, que corruptor y corrompido padecen de debilidades éticas. La corrupción es, por sobre todas las cosas, un problema moral. Finalmente, es absolutamente necesario que se impongan límites estrictos sobre las grandes acumulaciones de riquezas y de privilegios hereditarios. Toda la dialéctica de la injusticia y de la corrupción comienza con esas desigualdades. Tomar la corrupción en serio es tomar la virtud cívica en serio, tomar la virtud cívica seriamente requiere no sólo una educación moral,

¹¹⁶ Cabe hacer una distinción entre opacidad y corrupción puesto que no implican conceptos sinónimos. Entenderemos a la opacidad como todo aquello que no es permitido ver y que puede derivar en un acto corrupto pero no necesariamente porque exista opacidad existe corrupción. La opacidad son aquellas cosas que se encuentran fuera de la luz pública, que de alguna manera no se permite acceder ni tener contacto. Pero la opacidad al igual que la corrupción son elementos que deben ser erradicados de nuestro sistema político.

sino también una participación sustantiva y una igualdad económica y política.¹¹⁷

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 89

Capítulo II. El caso mexicano.

El presente capítulo pretende mostrar cómo es que se dio en México la puesta en marcha de un derecho que había estado dormido durante 23 años, el derecho de acceso a la información, la creación de una Ley que reglamenta dicho derecho y la creación de un Instituto que se encarga de hacer cumplir la Ley.

2.1. Inicios del acceso a la información en México.

La primera vez que se habla del derecho de acceso a la información en México es el 18 de octubre de 1975 cuando José López Portillo, como candidato a la Presidencia de la República declaró en Guanajuato: *En un mundo donde se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos*¹¹⁸. Sin embargo es importante señalar que si bien es cierto que se habla de derecho a la información no se entendía como hoy en día, es decir, no se hablaba de un acceso al gobierno si no a la información que se encontraba en posesión de los medios de comunicación y a la apertura de espacios políticos para la oposición.

No obstante, lo anterior es importante porque se pone como base para poder empezar a hablar de una reforma constitucional y de la consolidación del derecho. Tan es así que el derecho a la información se convierte en parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Para el 4 de octubre de 1977, se envía a la Cámara de Diputados una iniciativa que modifica varios artículos constitucionales, entre los que se encuentra el artículo sexto de la Constitución relativo al derecho a la información. Asimismo, se incluyen las reformas a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) relativas a establecer como prerrogativas de los partidos

¹¹⁸ Consultada en: www.fidac.org.mx/tema/cronologia1.html, en enero de 2010.

políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse sólo a los períodos electorales, con el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de información que mediante esta iniciativa incorpora al artículo sexto constitucional. En este sentido, el derecho a la información se plantea para ser ejercido en un marco estrictamente electoral.

El derecho en cuestión, fue directamente asociado como un derecho social ligado a los partidos políticos, una prerrogativa de los mismos para expresar su opinión. La razón de esta interpretación no es del todo complicada; la Corte intentaba servir a la voluntad del Ejecutivo que había enviado todo un paquete de reforma constitucional, cuya materia central era la reforma política, donde se otorgaban prerrogativas a los partidos políticos, especialmente a los de oposición. El establecimiento del derecho de la información fue entonces entendido y ligado a la misma voluntad política, independientemente de lo que establecía su texto.¹¹⁹

Sólo basta recordar que para las elecciones de 1976, López Portillo llegaba como candidato único, lo que demostraba que la gente no confiaba en el sistema electoral y que los espacios para la oposición se encontraban totalmente cerrados, es por ello, que se decide hacer una serie de reformas políticas que permitieran la apertura del sistema a la oposición y que ayudarán a que las personas volvieran a participar en las elecciones, así como a recobrar de alguna manera la confianza en su gobierno.

Por ello, es que si bien es cierto que la reforma al artículo sexto adicionó el derecho a la información, este se refería a la apertura de medios de comunicación y a la participación de partidos políticos en el sistema electoral, no se trataba de un derecho que permitiera ver hacia dentro del propio gobierno.

El derecho a la información, es considerado entonces como una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada «reforma política» y que consiste en que el Estado permita que, a

¹¹⁹ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p.181

través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.

La definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. No significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.¹²⁰

El artículo 6° constitucional al ser modificado como resultado de dichas reformas el seis de diciembre de 1977 se publica en el Diario Oficial de la Federación quedando de la siguiente manera:

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

Hecho lo anterior, José López Portillo pone de manifiesto algo que sería más que evidente durante los siguientes 23 años; % el derecho a la información es ya expresión constitucional, pero todavía no suficientemente garantizada. Y éste es uno de los retos que se presentan a la estructura democrática del país.¹²¹

¹²⁰ López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 21

¹²¹ López Portillo, José, en Solís Beatriz, *Cronología del Derecho a la Información en México*, Documento.

La reforma se convirtió en la primera respuesta sistemática y de nuevo diseño institucional y político para liberalizar al régimen, pero sin exponerlo al riesgo de la democratización intensiva.

La siguiente vez que se tocó el tema de acceso a la información fue gracias a un reportaje que publicó la Revista Proceso, en septiembre de 1981, titulado "Ante Proyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación". Fue gracias a dicho reportaje que el anteproyecto fue acusado como intento fascista, totalitario, comunista, mordaza, etc., en más de 481 artículos en 17 periódicos y 8 revistas en sólo 100 días.¹²² Lo que provocó que se aplazara la creación de una Ley que reglamentara el artículo sexto constitucional.

Durante su campaña como candidato, Ernesto Zedillo había asegurado que, de alcanzar la presidencia, promovería una "intensa participación ciudadana en los mecanismos de evaluación, seguimiento y control del desempeño de los servidores públicos". Se había comprometido también a "profundizar en el proceso de desregulación, principalmente en aspectos en donde el marco legal da lugar a la discrecionalidad del servidor público", y se había declarado "decidido a encabezar un gobierno informado, comprometido a proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía".¹²³

Una vez como presidente de la República retomó dichas ideas en su Primer Informe de Gobierno cuando prometió que promovería "la participación de la sociedad en las tareas de vigilancia y control de la gestión pública y se comprometió a propiciar una función pública más eficiente y fortalecer los principios que guían la conducta de los servidores públicos para elevar la calidad de la atención y los servicios que se brindan a la ciudadanía, así como para apoyar las acciones de prevención de irregularidades y de combate a la corrupción y a la impunidad".¹²⁴

¹²² *Ídem.*

¹²³ s/autor, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, Alianza Cívica, etc., México, 2005, p. 12

¹²⁴ *Ídem.*

Pese a las propuestas de campaña y lo dicho en el primer informe de gobierno, a lo más que se llegó fue a la instalación de la Comisión Especial de Comunicación Social de la Legislatura LVI la cual tenía el propósito de presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplarían el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagran la Constitución. Lo que ocasionó que para 1997 se presentaran en el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: la Ley Federal de Comunicación Social (que sería Reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución); y que derogaría a Ley de Imprenta de 1917 y otra que reforma algunos artículos de la Ley de Radio y Televisión (especialmente el artículo 13).

Tal vez la más importante para el presente trabajo es, ~~la~~ iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión el 22 de abril de 1997 por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN) de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), porque incluía diversas disposiciones en materia de acceso a la información.

Esta iniciativa establecía que cualquier persona tenía derecho de acceso a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando el asunto sobre el que versaran estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido calificado como reservado.¹²⁵

Dichas iniciativas fueron turnadas a comisiones para su estudio en la LVII Legislatura. Lo que parecía un avance si consideramos que la posibilidad de un Congreso más plural estaría haciéndose cargo de su dictamen. Ésta era finalmente, una propuesta de la oposición avalada por gran parte de la ciudadanía. Como parte del trabajo legislativo se convocó a la primera conferencia internacional *El Derecho a la Reforma de Estado en México*, sin embargo, y pese a ser invitados los concesionarios de los medios de comunicación no asisten ni dan cobertura al tema. Cabe aclarar, que el

¹²⁵ Concha, Cantú Hugo, López, Ayllón Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p. 3-4

derecho a la información hasta ese momento estaba ligado a hablar de medios de comunicación.

En cuanto a la Ley Federal de Comunicación Social, se aprobó por unanimidad el proyecto de análisis, pero al mismo tiempo en la mayoría de los medios de comunicación se daba una campaña de desprestigio y desinformación acerca de los trabajos que se realizaban en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y se le calificaba a la iniciativa como Ley Mordaza. Finalmente el dictamen de la iniciativa de ley no se presenta.

Por lo que podemos decir que ni la %apertura democrática+ de Luis Echeverría, ni la %reforma política+ de José López Portillo, la %renovación moral+ de Miguel de la Madrid o la %modernización+ de Carlos Salinas de Gortari, hicieron caso de la necesidad de desterrar los contenidos y modalidades autoritarias de la relación entre el orden político y la sociedad. Sólo las reafirmaron de acuerdo con el costo social, político y legal que implicaba su aplicación y en relación con el incremento que simultáneamente exhibía el prestigio de las elecciones como fuente de legitimación de los poderes del Estado.¹²⁶

Ya que la adición constitucional no cambió las relaciones de poder y el despliegue de las pautas autoritarias en el campo de los medios y el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información; fue hasta el año 2000 cuando se retoma de nuevo con mayor intensidad y una nueva visión, la puesta en marcha de una Ley que reglamentara el derecho a la información y que cambiara los modelos autoritarios que se habían vivido durante 70 años en el poder con el Partido Revolucionario Institucional.

Un hecho que deja una marca sin precedentes en la historia nacional, es la alternancia en el poder que se dio el 1 de diciembre del año 2000 puesto que dicha alternancia daba la idea de un cambio democrático y el sueño de concretar todos aquellos proyectos que se le habían quedado a deber a la

¹²⁶ Escobedo, Juan Francisco, *Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>, diciembre de 2009.

sociedad, tales como, la modernización, la liberalización, y el planteamiento de una reforma política, así como crecimiento económico.

La alternancia política ha coincidido con la mayor voluntad de apertura de las instituciones internacionales financieras debido a la necesidad de evitar crisis y fortalecer la confianza en los mercados. El equilibrio económico de México es indispensable en esta época de alternancia y es necesario atraer inversiones, créditos y ayudas al desarrollo. Sin embargo, éstas necesitan la garantía de estabilidad y democratización, que a su vez requieren transparencia y rendición de cuentas del Gobierno. Y para accender a ellas, la llave de la información es clave: una información pública, accesible y reglamentada, exigible como derecho fundamental de todo ciudadano para poder evaluar y exigir.

El Gobierno tenía muy claro desde el inicio que un gobierno transparente es fundamental para el desarrollo no sólo democrático, sino también económico, del país.¹²⁷

En el 2000 se presenta una propuesta electoral para el periodo presidencial 2000-2006. En la cual se mencionó como promesas: definir y aplicar una política de comunicación social que considere los derechos básicos establecidos en los artículos sexto y séptimo de la Constitución. La Plataforma de Alianza por el Cambio; representada por Vicente Fox Quesada.

Dicha Alianza lo que pretendía era establecer mecanismos que: a) garanticen el acceso de los ciudadanos a la información de interés público, b) garanticen el derecho de las personas a salvaguardar su vida privada frente al uso indebido de la información, c) garanticen el derecho de réplica en todos los medios de comunicación, d) definan los criterios para los usos de los tiempos del Estado en aras de su transparencia y pluralidad, e) garantizar mediante normas precisas el trabajo profesional de los periodistas y f) garanticen la transparencia del gasto público en los medios.

¹²⁷ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, p.76

Es importante señalar que si bien es cierto que la alternancia en el poder ayudó o favoreció a que se reglamentara el artículo 6° también es muy cierto que no fue sino hasta que el país se ve influenciado por los modelos de regulación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), derivado de la apertura comercial que sufrió, que los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos comienzan a discutirse con mayor seriedad.¹²⁸

Es decir, fue una mezcla de muchos factores lo que ayudó a que en México, se retomara el derecho a la información y se planteara por primera vez la necesidad de transparentar al Estado, rendir cuentas a la sociedad, y hablar de un derecho de acceso a la información, (porque hay que recordar que hasta ese momento se hablaba de un derecho a la información que es distinto a tener acceso a la misma; y por otro lado se veía reflejado en los medios de comunicación y el sistema de partidos esencialmente, pero no hacia el gobierno como ya lo hemos mencionado anteriormente).

Por un lado, la coyuntura política se vio representada con el cambio de partido en el Ejecutivo nacional, y una combinación muy diferente a lo acostumbrada en el Congreso de la Unión. En el ámbito social, la gente creía que ésta era la oportunidad para demandar un gobierno transparente, que demostrara que era muy diferente a lo que se había vivido en México durante más de 70 años con el PRI en el poder, en el ambiente había una idea de cambio y transformación política, económica y democrática.

En cuanto a lo económico se refiere, existía la posibilidad y la necesidad de incluir a México en nuevos modelos y de dar la apertura a la inversión extranjera. Al mismo tiempo existía la presión de organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional, pues dichos organismos hicieron en una serie de documentos, recomendaciones de apertura y acceso para la mejora del funcionamiento interno y externo del país, alertaban al gobierno entrante de las consecuencias negativas de la

¹²⁸ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op.cit.*, 2004, p. VII

corrupción, de la falta de transparencia y la rendición de cuentas, apuntando la necesidad de brindar mayor apertura y acceso a la información pública. La inversión extranjera, el funcionamiento de los mercados y el apoyo económico para el desarrollo del país, están estrechamente vinculados con la confianza, que sólo puede surgir a partir del conocimiento e información sobre un determinado hecho o situación.¹²⁹

Con todo ello el 1 de marzo de 2001 los medios muestran su interés por avanzar en la propuesta de una serie de iniciativas de Ley, para lo cual se plantearon cuatro líneas básicas de regulación: una ley de acceso a la información, otra de transparencia publicitaria, otra que normara el secreto profesional y una más sobre la ley de los medios del Estado.

Con una gran discrecionalidad y sin el aval del Presidente de México, se instala la Mesa para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos, en la que se encontraban representados los empresarios, los legisladores, los medios del Estado, los partidos políticos y las universidades. Al mismo tiempo se instala el Consejo de Autorregulación, como una iniciativa de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, con lo cual se pretendía atender a la necesidad de amortiguar la presión social respecto a los contenidos de la programación Televisa, instalado con gran difusión y con la aprobación del Presidente Fox.

Con toda la presión que empezaba a ejercer la sociedad y los medios de comunicación, se plantea por primera vez la elaboración de una Ley de Acceso a la Información en el marco de la política de transparencia que había marcado el gobierno federal. Sin embargo, no serían los únicos esfuerzos que se estarían realizando sobre el acceso a la información, pues para el 19 de marzo de 2001 se lleva a cabo el Seminario Internacional de Derecho de Acceso a la Información y Democracia, realizado por la Universidad Iberoamericana, bajo los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer y con apoyo de diversos medios y entidades. En dicho Seminario se dieron cita expertos, académicos, periodistas, servidores públicos de Europa, Estados

¹²⁹ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p 19 y 71

Unidos y México para compartir sus experiencias y percepciones sobre el papel que juega el derecho a la información en una sociedad democrática.

El segundo gran Seminario sobre el tema se realiza en el estado de Oaxaca, México, con el nombre de Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática.

2.2 La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.

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 a 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 en la misma ley se especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para qué fines la necesitan. Las LAI, implican el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una necesidad de conocer, al principio de un derecho por conocer.¹³⁰

En el caso de México se promulga este tipo de ley el 11 de junio de 2002, reglamentando un derecho fundamental que le es propio a toda la sociedad y que hace responsable al gobierno de dar a conocer toda la información que es de interés público y que se convierte en una de las mejores herramientas para que la sociedad haga valer uno de sus derechos fundamentales. Por lo que en el presente capítulo, se trata de dar a conocer el proceso que se vivió en México para la promulgación de dicha Ley.

La historia que ha transcurrido sobre el derecho de acceso a la información en México y la consolidación de un derecho constitucional plasmado en una Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, no se podría explicar sin la aportación y la gran dedicación que le puso para su creación el Grupo Oaxaca. Finalmente la necesidad de la consolidación democrática, la

¹³⁰ Ackerman John M. y Sandoval Irma E., *op.cit.*, 2009, p. 20

alternancia política, la disposición del Ejecutivo, las recomendaciones de los organismos internacionales económicos y financieros, el cambio de postura en los medios de comunicación y la mayor participación de la sociedad civil en general y del ámbito académico en particular en la esfera público-política, sobre todo la del Grupo Oaxaca, consiguieron que el derecho de acceso a la información y una ley de acceso a la información pública se convirtiesen en prioridades del primer período legislativo tras las elecciones de 2000, no así el tema de la reforma fiscal y la reforma al sector eléctrico. De todas, la promesa electoral de garantizar al ciudadano el derecho a la información, era la que podía estar más cercana al consenso a la hora de abordarla y llegar a acuerdos, de ahí su importancia y quizás la rapidez del proceso y toma de decisiones (de hecho, fue uno de los pocos logros del Ejecutivo y del Legislativo en el cumplimiento de su agenda).¹³¹

Lo cierto es, que el contexto de la alternancia era propio para imprimir la buena imagen de un nuevo gobierno, más democrático, transparente y participativo. La alternancia daba la pauta para desmarcarse y demostrar cuan diferente podía ser un gobierno de oposición en el poder, y por otra parte, las otras promesas electorales, como la reforma eléctrica y la fiscal, no estaban saliendo adelante, no se lograba consenso ni un posicionamiento efectivo que permitiera al nuevo gobierno demostrar una diferencia sustantiva y un trabajo de fondo que dejará una marca en la historia del país. Mientras que una ley de acceso a la información podría capitalizarse como un cumplimiento real y cercano al ciudadano, pero además, demostraba que le daban a la sociedad la oportunidad de participar en la elaboración de un gobierno inclusivo, así como dar la imagen de un gobierno que estaría dispuesto a rendirle cuentas a la sociedad.

Quizás, algo que permitió que el tema se concretara era el hecho de que la propuesta de una reglamentación en cuanto a acceso a la información se encontraba en la Plataforma Política y legislativa del PAN, era parte del Acuerdo Político Nacional . firmado por los principales actores políticos del país- y estaba dentro de la Agenda Legislativa de los tres principales grupos

¹³¹ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.94-95

parlamentarios (PAN, PRI, PRD) para el primer periodo de sesiones de 2002.¹³²

2.2.1 Grupo Oaxaca, cómo surge y su importancia en la historia.

El 23 y 24 de mayo de 2001 se lleva a cabo el Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática en el estado de Oaxaca, en dicho seminario participaron periodistas, académicos representantes de organizaciones no gubernamentales, activistas de la sociedad, editores de medios de comunicación, asociaciones de editores, organización de reporteros y universidades. Dicho seminario fue convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, El Reforma, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México. Al término del evento se dio a conocer la Declaración de Oaxaca, con el fin de elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

En este pronunciamiento se subrayó que una Ley de Acceso a la Información constituiría un instrumento fundamental para consolidar la democracia. La experiencia comparada con otros países demuestra que garantizar el acceso a la información pública ha sido un factor decisivo para el avance político, para mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de la vida de las personas.¹³³

En la declaración de Oaxaca se estableció el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley que recogiera por lo menos los siguientes seis elementos:

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.

¹³² *Ibid.*, p. 82

¹³³ Periódico *La Crónica*, de fecha 03 de octubre de 2001. Mexicali, Baja California.

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 injustamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.
4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y las autoridades, y
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

Para lo anterior, el Grupo Oaxaca decidió subrayar las condiciones en relación con cuatro temas y exigir públicamente su regulación de manera adecuada y en instrumentos jurídicos diversos:

1. Ley de Acceso a la Información Pública
2. Ley de Transparencia Publicitaria
3. Ley de Medios Públicos, y
4. Regulación del derecho de réplica.

Los temas que no concitaron consenso se dejaron fuera de la declaración y automáticamente quedaron fuera de la agenda de movilización de opinión pública del Grupo.¹³⁴

Es así, como empieza a ser significativo el trabajo que realiza el grupo en cuanto a movilización social y posicionamiento se refiere en la agenda política, sobre el derecho de acceso a la información. Posteriormente, la periodista Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, denomina por primera vez a la movilización emergente como *Grupo Oaxaca*, por el lugar donde se realizó la reunión académica y de ahí en adelante, a tal grupo de trabajo se le conocería de esa manera.

¹³⁴ Escobedo, Juan Francisco, *op. cit.*

La primera fase por la que atraviesa el trabajo del ahora conocido como Grupo Oaxaca es insistir en que el presidente Fox hiciera cumplir en su gobierno las promesas de campaña, como lo era la de formular una iniciativa de Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información, para lo cual y a sabiendas de que el grupo tenía que empezar a dividir el trabajo a realizar se conforma una Comisión técnica, con el propósito de que ésta Comisión se dedicara a la redacción de una iniciativa de ley, como consecuencia de la falta de respuesta del gobierno federal para cumplir sus promesas.

En cuanto a los medios de comunicación, la alternancia política había dado la oportunidad de romper con algunos protocolos y permitía más apertura y libertad, pero la verdad es que el derecho a la información no había atravesado por buenas experiencias en manos de algunos medios de comunicación pues si recordamos las veces que se intento regular dicho derecho los medios no fueron muy amables con la reglamentación y en algunas ocasiones provocaron confusión y una mala información oponiéndose a regular este tema . con mayor o menor acierto-.

Por lo cual, es que el cabildeo de esta ley en los medios de comunicación no se dio, ~~de~~ alguna manera la radio y la televisión no estuvieron porque así se definió en un principio. El Grupo Oaxaca quería evitar la dispersión de temas y eligió uno que no interesaba especialmente a unos medios electrónicos concentrados en otros debates¹³⁵. Además, como ya se mencionaba porque se temía de alguna manera que en el espacio público se le diera un eco desfavorable al tema.

Por su parte el ~~%~~ Grupo Reforma¹³⁶, Presidido por Alejandro Junco de la Vega, tuvo una participación determinante en el Grupo Oaxaca y en la elaboración y aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Antes de la realización del seminario en Oaxaca que dio paso a la formación del Grupo Oaxaca, Reforma ya estaba fomentando el desarrollo del derecho a la información y el acceso a la información pública en particular,

¹³⁵ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.125

¹³⁶ Empresa periodística mexicana.

participando en seminarios y ejerciendo una presión mediática a raíz de procesos legales en contra de sus reporteros. El 21 de abril de 2001, en un desplegado, Reforma y en particular Junco de la Vega hacían unas reflexiones en torno a la comparecencia de una periodista del medio ante el Ministerio Público por la publicación de ciertas informaciones.¹³⁷

Lo que desencadenó un debate mediático, político y de características inesperadas, que abrió a la luz pública lo que estaba ocurriendo en cuanto al derecho de acceso a la información se refiere, es la filtración de un documento que sería presentado por el Ejecutivo Federal como propuesta de iniciativa de ley, puesto que, hasta ese momento y pese a la presión que empezaba a ejercer el grupo Oaxaca ~~el~~ gobierno había guardado silencio durante algunas semanas. Pero de pronto, por un reportaje de la Revista Proceso, el país se entera que desde la Secretaría de la Contraloría y Administración de la Federación se trabajaba en la formulación de un proyecto de ley restrictivo en el que no se desarrollaban adecuadamente los parámetros que en otros países habían servido de referencia para regular el derecho de acceso a la información.¹³⁸

Durante cuatro meses de trabajo se analizaron las experiencias acumuladas en esta materia por otros países, se intercambiaron criterios con instituciones académicas nacionales e institucionales y se llevaron a cabo consultas en diversos ámbitos involucrados con el tema en México. De tal manera que quedó concluida la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública del Grupo Oaxaca, para el 11 de octubre de 2001.

El paso siguiente que dio el Grupo Oaxaca fue publicar el 12 de octubre de 2001, pocos días antes, de que el Ejecutivo enviara su iniciativa al Congreso un decálogo de contenidos que toda ley de acceso debía tener bajo su perspectiva. Los periódicos Reforma y el Universal publican en primera plana los 10 principios formulados que debería contener una ley moderna y aceptable sobre derecho de acceso a la información que plantea el Grupo como ideales:

¹³⁷ *Ibid.*, p.115

¹³⁸ López Ayllón, Sergio (coord.), *op.cit.*, 2006, p. 67

1. El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental.
2. La información pública le pertenece a las personas y a ellas corresponde qué información requieren y cómo la usarán.
3. Debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado.
4. Hay obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado de forma veraz, oportuna y correcta.
5. Deben establecerse procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos. La entrega no deberá exceder diez días hábiles.
6. La ley establecerá las excepciones para tener acceso a la información. Entre ellas se incluirán los campos de la vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, secretos científicos, industriales y bancarios.
7. Debe haber un organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero. Todos los órganos del Estado y entidades que ejerzan gasto público estarán obligados a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrados.
9. Deberá establecer una consistencia jurídica entre la ley de acceso a la información pública y leyes relacionadas, como la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos Federales.
10. Promoción del federalismo. Se busca que la ley de acceso a información sea el punto de partida para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de los Estados y Municipios.¹³⁹

Lo cierto, es que esta acción representaba por un lado la forma perfecta de ejercer presión mediática sobre el equipo de trabajo del Ejecutivo y por otro lado el tratar de incidir indirectamente, puesto que con los puntos anteriores se planteaban los contenidos mínimos del texto que se iba a presentar, obligando así a que la iniciativa que presentara el gobierno Foxista por lo menos contara con algunos de los puntos establecidos y que reformaran en lo más posible la propuesta a la que hacía alusión el reportaje de la revista Proceso.

¹³⁹ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.132-133

Al mismo tiempo, el Grupo trabajaba en la redacción de una iniciativa propia. Pero una vez que la iniciativa de ley creada por el Grupo Oaxaca estaba terminada tenían que resolver uno de los problemas más importantes para llevar a cabo la materialización del trabajo; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley, esta facultad de formar leyes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 constitucional, le corresponde en exclusiva a los diputados federales y senadores, al presidente de la República y a las legislaturas locales.

Para lo cual, Jorge Islas¹⁴⁰ propuso una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, entonces presidente de la Comisión de Seguridad Pública. El diputado Salinas Torre ofreció promover una reunión que se realizaría en la Cámara que él presidía, para conocer en público la propuesta del Grupo y recibir de manera informal la iniciativa ciudadana.

A la reunión, intempestivamente se incorporaron Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN. Esa reunión le dio un insospechado giro al debate y a la gestión pública y política que se realizaba para reglamentar el derecho de acceso a la información.¹⁴¹

Lo que era claro, es que el 2001 tenía que ser aprovechado, pues la alternancia en el poder había abierto espacios que fueron ocupados por grupos de la sociedad como lo fue el Grupo Oaxaca, quien fue reconocido en la Cámara de Diputados como interlocutor social para gestionar el tema de acceso a la información pública y llevarlo a la agenda parlamentaria.

¹⁴⁰ Profeso de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹⁴¹ López Ayllón, Sergio (coord.), *op.cit.*, 2006, p. 68

El paso siguiente se advertía. Había que conseguir que el documento que contenía la iniciativa del Grupo Oaxaca se convirtiera formalmente en una iniciativa de ley, por lo que la Comisión Técnica se trasladó en Pleno al recinto parlamentario para buscar conversaciones directas con los coordinadores parlamentarios. Siendo el 11 de octubre de 2001 en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ante la presencia inesperada de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD, cuando se presenta informalmente el proyecto de iniciativa de ley.¹⁴²

Lo que significó en primer lugar, que la iniciativa ciudadana entrara al recinto parlamentario bajo los términos constitucionales del artículo 71, es decir, presentada por los diputados; y en segundo lugar daba la responsabilidad a los diputados de hacer presión para que se llevara a término la legislación del derecho de acceso a la información. Si después de esto tanto los diputados como el gobierno decidían ignorar la demanda ciudadana quedaría de manifiesto la falta de compromiso y el engaño gubernamental.

La respuesta por parte del gobierno federal se hizo saber, en los primeros minutos del 1° de diciembre de 2001, el Poder Ejecutivo Federal envía al Congreso su Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. El Congreso vive la confusión y las divergencias de la propuesta de reforma hacendaria del presidente, lo que hace parecer poco probable la aprobación furtiva de la ley de acceso, pero las pautas de comportamiento indeciso no invitan a la restauración de la confianza en el gobierno federal.

Sólo existe una manera de impedir tal torpeza: conseguir que la iniciativa ciudadana se convierta en una iniciativa formal para obligar a la comisión legislativa correspondiente a dictaminarlas simultáneamente.¹⁴³

El primer legislador que decide apoyar la iniciativa del Grupo Oaxaca fue Martí Batres, coordinador parlamentario del PRD, a él se unieron los priístas, el

¹⁴² *Ibid.*, p.69

¹⁴³ *Ídem.*

Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y el diputado de Convergencia Democrática. Por lo cuál, el 6 de diciembre se presenta formalmente ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa del Grupo Oaxaca y en un gesto que Juan Francisco Escobedo califica de astucia, la diputada Beatriz Paredes, presidenta en turno de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, aprovecha la ocasión para informar al pleno que también ella apoya la iniciativa.

Lo que establece el trámite parlamentario es que ambas iniciativas tienen que ser dictaminadas simultáneamente, por lo que la negociación entre los creadores de ambas iniciativas no se hace esperar. % en el marco de una reunión con la mesa directiva de la Comisión Legislativa de Gobernación y Seguridad Pública, Santiago Creel, secretario de Gobernación del gobierno federal, invita a los diputados que suscribieron la propuesta ciudadana a participar en un esfuerzo de acercamiento de ambas iniciativas y les propone integrar una mesa de negociación.

Los diputados opositores aceptan la invitación a cambio de una condición: llamar al Grupo Oaxaca a participar en las negociaciones, bajo el compromiso de los diputados que suscribieron su iniciativa de ley, de apoyar las decisiones que el Grupo tome en la mesa de negociaciones.¹⁴⁴

Para este momento existían tres iniciativas de ley a nivel federal presentadas ante la Cámara de Diputados. Una perteneciente al Diputado Luis Miguel Barbos Huerta, del PRD que fue entregada el 11 de julio de 2001 ante el Pleno de la Comisión Permanente¹⁴⁵; la iniciativa del Gobierno Federal que se

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ %a iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Esta iniciativa tenía como finalidad reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal centralizada y paraestatal y establecía el derecho de las personas de solicitar por escrito y recibir información suficiente, completa, veraz, adecuada, y oportuna de la administración sin que fuera necesario acreditar derecho subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento+. En: Concha, Cantú Hugo, López, Ayllón Sergio, Tacher Epelstein, Lucy, (coord.), *op. cit.*, 2004, p. 11

presentó el 1 de diciembre de 2001 y la entregada a los diputados de la oposición por parte del Grupo Oaxaca el 6 de diciembre de 2001.

El Grupo Oaxaca determina que dos de sus miembros participen como negociadores permanentes, ellos serían Juan Francisco Escobedo, profesor de la Universidad Iberoamericana y Jorge Islas de la Facultad de Derecho de la UNAM y el resto de los integrantes de la comisión técnica asistirían a la ronda de manera alternada.

Se llevaron a cabo cinco jornadas de negociación después de las cuales se logran acuerdos en un 99% de los puntos incorporados en cada una de las dos iniciativas (la presentada por el Grupo Oaxaca y la del Gobierno Federal). Al final quedan cuatro temas sin resolver, por lo que se decide trasladar los acuerdos a la Comisión Legislativa para que sean los diputados quienes tomen la última decisión.¹⁴⁶

Después de la intensa negociación y análisis que se vivió en la Cámara de Diputados entre la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, se firma el dictamen final, el 24 de abril de 2002, por los 411 diputados presentes en la Cámara de Diputados. Lo anterior, representó un proceso sin precedentes en la historia, pues se aprueba por unanimidad el dictamen de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que constituyó un gran esfuerzo por dejar de lado las diferencias y engrandecer los consensos alcanzados.

El dictamen aprobado pasó a la Cámara de Senadores justo en la última sesión del periodo ordinario de sesiones, el 30 de abril de 2002 a efecto de examinarla y discutirla. Ese mismo día ~~la~~ Martha Sahagún asume la coordinación de trabajos entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión Federal de Mejoras Regulatorias (COFEMER) de la Secretaría de Economía para la Ley de Acceso a la Información Pública y

¹⁴⁶ Escobedo, Juan Francisco, *op.cit.*

Protección de Datos Personales, que pasaría a llamarse ahora Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.¹⁴⁷

Quizás porque dentro del Senado la promoción de una Ley de Protección de Datos Personales dificultaba la articulación del consenso indispensable para aprobar el dictamen de la ley de acceso que se había enviado de la Cámara de Diputados, es que el Grupo Oaxaca incide de nueva cuenta en el recinto parlamentario, pero esta vez en el Senado, para cabildear el apoyo del PRI, que es decisivo para aprobar la ley.

Finalmente y en la última hora de la última sesión del 30 de abril del 2002 se consigue el apoyo necesario y el Senado aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.¹⁴⁸

La Ley fue firmada por el Ejecutivo Federal el día 10 de junio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del 2002, representando el mayor acuerdo entre el ejecutivo federal, los partidos políticos y la participación ciudadana a través del Grupo Oaxaca. Lo cierto es que la Ley es un instrumento valioso no sólo por su contenido sino también por su proceso de creación, derivada de tres propuestas; en donde se buscaron el mayor número de coincidencias y dejar fuera de la discusión para acelerar el proceso las divergencias que pudieran existir entre los negociadores y creadores de la Ley. Entraría en vigor el 12 de junio de 2003,¹⁴⁹ convirtiéndose en el ordenamiento que obliga reglamenta y garantiza el derecho de acceso a la información pública.

Lo cierto es que si el Ejecutivo se hubiese opuesto a la ley y a su negociación, difícilmente hubiese salido adelante una iniciativa propia en la cámara legislativa, puesto que el PAN contaba en la

¹⁴⁷ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.130

¹⁴⁸ Escobedo, Juan Francisco, *op.cit.*

¹⁴⁹ Un dato muy importante es que al día siguiente de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información recibió más de mil solicitudes de acceso a la información.

LVIII legislatura con 208 diputados frente a los 207 del PRI, 53 del PRD, 16 del PVEM y 8 del PT. En cambio, una ley consensuada podría mostrarse como un logro del Ejecutivo, en el sentido de haber optado por un proceso inédito de apertura y diálogo tanto con los partidos de oposición como con la sociedad civil. Sería difícil lograr poner de acuerdo a los mismos partidos de la oposición en un tema tan complicado, como hizo el Grupo Oaxaca.

El Ejecutivo podría haber sacado una ley propia por vía de decreto presidencial, pero el mismo proceso la hubiese deslegitimado en el espacio público. Las tácticas legislativas, los escándalos y una cobertura mediática negativa hubiesen sido costos demasiado altos. El valor político y social del diálogo con el Grupo Oaxaca fue, precisamente, sentar un precedente de negociación participativa y abierta con los representantes de la ciudadanía de forma pública, máxime cuando no existe el ejercicio de referéndum en México.¹⁵⁰

Además, si bien es cierto que hubo amplias discusiones en cuanto a puntos centrales de la ley, mismos que se verán más adelante, el anteproyecto del presidente Fox, se retomó en su mayor parte tanto respecto de su estructura como de sus contenidos normativos. Lo cual, se explica según Sergio López Ayllón por la mayor calidad técnica y por el conocimiento más detallado de la operación del gobierno federal.

Lo que no puede dejarse de lado, es que la colaboración de la sociedad civil fue patente en el caso mexicano, ya que, puso las pautas a seguir para la conformación de una LFTAIPG, planteó contenidos destacados que en el Ejecutivo no figuraban, y en ese mismo sentido, habrá que reconocer que el Ejecutivo ya había organizado grupos de trabajo en la SECODAM y posteriormente tanto en la Secretaría de Gobernación como en la COFEMER, sin cuya filtración hubiese sido difícil la reacción y presión mediática posterior y la posición inesperada y espontánea del mismo Grupo Oaxaca, que en principio no fue formado para crear una Ley de Acceso a la Información sino

¹⁵⁰ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p. 82

para presionar a que el derecho de acceso a la información fuera constitucionalizado, es decir, se pretendía que el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fuera reformado, sólo que en el camino el Grupo Oaxaca se dio cuenta que sería más fácil llegar a una Ley que reglamentara un derecho que el reformar el artículo 6°, puesto que algunos de los legisladores que estarían dispuestos a firmar y apoyar la Ley no estaban de acuerdo en reformar la Constitución.

Segundo, la disposición del Ejecutivo para la colaboración con la sociedad civil. Si bien los foros fueron muy simbólicos, el acercamiento con las ONGs, la universidad y finalmente . y casi sin remedio- la negociación con el Grupo Oaxaca, fueron hechos decisivos y prácticamente insólitos en el sexenio foxista.

Y finalmente, la voluntad conveniente de acceder a la elaboración de un texto común y su final aprobación, cuyos contenidos, aunque no en su totalidad aceptados en segunda instancia por los miembros del Grupo Oaxaca, sí claramente avanzados y mejorados respecto a los planteamientos de los primeros borradores de las iniciativas. Sin la presión civil y mediática las intenciones, la estrategia y los resultados del Ejecutivo no hubiesen sido tan positivos, pero hay que admitir que sin una previa voluntad y disposición mínima (aunque interesada, como toda acción política, independientemente de su signo ideológico), la cerrazón propia de otros gobiernos bajo un régimen claramente más autoritario no habría permitido una ley como la aprobada.¹⁵¹

Por otra parte, también, habrá que decirlo, si el Grupo Oaxaca se hubiera opuesto o cerrado en la negociación final, la ley no hubiese salido adelante, ya que su participación estaba respaldada por los partidos de oposición y quienes en conjunto tenían una mayoría en el Congreso de la Unión.

Además, tampoco habría existido una iniciativa de ley del Ejecutivo como la que presentó al final sin la movilización y presión de la sociedad civil, que

¹⁵¹ *Ibíd.*, p.93

enseñó los alcances mínimos que debían de existir en una ley democrática de acceso a la información.

Por ende, tanto el trabajo del Gobierno Federal como del Grupo Oaxaca se complementaron, en el sentido de que uno servía de presión o contra peso al otro y lo obligaba a mejorar sus propuestas, pues quizás si el Grupo Oaxaca no hubiese logrado el llevar su iniciativa al Congreso y publicar sus declaraciones poniendo en el ojo del debate una promesa electoral, la reglamentación de un derecho fundamental como lo es el derecho a la información, no se hubiera reglamentado, y el tema se habría dejado en el olvido de la conciencia colectiva de un país que hasta ese momento no exigía y tenía muy poca memoria o interés en hacer valer las promesas electorales.

La creación y aprobación de la Ley de Acceso a la Información en México fue muy importante, porque en su historia política la transparencia y la rendición de cuentas jamás estuvieron presentes, el acceso a la información estaba referido a los medios de comunicación y a una participación más activa y libre de los partidos políticos, pero jamás con una mirada hacia la sociedad y mucho menos referido a un trabajo hacia dentro del propio gobierno.

Posiblemente, porque la transparencia y la rendición de cuentas suponen para todo gobierno un riesgo, la publicidad de sus actividades que muchas veces se intenta eludir, además, significa cambiar viejos hábitos que se encuentran en nuestro sistema político desde los más antiguos gobiernos no sólo en el que llegaba al poder. En una alternancia política casi inesperada, no es tan fácil cambiar los usos y costumbres del espectro político gubernamental. En segundo lugar, porque la apertura significa al mismo tiempo rendir cuentas de un pasado reciente que no sólo fueron cuestión de un gobierno sino que fueron sistémicas, y por lo tanto, que pudieron enturbiar a todos en mayor o menor grado.¹⁵²

Es decir, crear una Ley de Acceso a la Información suponía abrir las puertas del gobierno pero no sólo del que comenzaba su gestión sino de hacer una

¹⁵² *Ibíd.*, p.81

retrospectiva a nuestra historia, a nuestro pasado, sería tener que dar explicaciones de un pasado muy polémico y al que, como lo explica Fidela Navarro, nadie le había encontrado solución en los últimos veinticinco años.

2.2.1.1 Entre las fortalezas y debilidades de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su proceso de creación.

Desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 12 de junio de 2003 estuvo marcada por dos elementos que le fueron otorgados en su proceso de creación: el principio de universalidad que se refiere a que la ley protege el derecho de toda persona, no únicamente del ciudadano¹⁵³ y la publicidad de la información.

El primero, demuestra el sentido democrático de la ley al ser de carácter universal, puesto que hace referencia a la igualdad que toda persona sin importar su edad, lugar de nacimiento, condición económica o de otro tipo tiene para poder ejercer un derecho fundamental como lo es, el derecho de acceso a la información, con el respaldo de la ley.

Sin embargo, no podemos olvidar que también existen costos en los que debe incurrir el ciudadano, por los trámites que debe cubrir para estar en condiciones de activar su derecho a saber de las decisiones y las acciones tomadas por los poderes públicos. El elemento activo de ese derecho ha de contar con el respaldo de las instituciones públicas encargadas de salvaguardar su cumplimiento y cuyas características difieren entre las distintas entidades federativas.¹⁵⁴ Cabe mencionar que los costos para no romper con los principios democráticos de igualdad y libertad que propone una Ley de esta naturaleza son mínimos, contemplando sólo el costo mínimo por el material y no es aplicable en todos los casos.

El segundo gran principio formador de ésta Ley es el de máxima publicidad de la información, lo que representa que los tres poderes de la federación así

¹⁵³ Dada Jimena y Flores Rogelio, "El papel de la sociedad civil y su relación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el ejercicio del derecho de acceso a la información", en s/autor, *op.cit.*, 2006, p. 69

¹⁵⁴ López Ayllón, Sergio (coord.), *op.cit.*, 2006, p.142

como sus dependencias, entidades, y los órganos constitucionales autónomos que regula la Ley tienen la obligación de regirse sobre este principio, es decir, todas las solicitudes de información tienen que ser contestadas con la mirada puesta en que se debe privilegiar la apertura de la información antes de cualquier cosa, por tal motivo las causales por las cuales se puede clasificar como reservada una información son muy específicos.

Ambos documentos, tendían a la apertura más que a la restricción, eso habrá que reconocer, aunque el modo y el origen de la clasificación que pone en reserva una información era distinta. El Ejecutivo concedía a los titulares de las unidades administrativas+ la responsabilidad de hacer en cada caso la clasificación, dejando amplio margen discrecional, mientras que el proyecto civil definía como información reservada a expresamente clasificada como tal mediante un decreto+ presidencial, del congreso o del pleno de la Suprema Corte.¹⁵⁵

Tal problema se solucionó dejando claro y estipulando dos tipos de información; en el artículo 13° de la Ley se plasmaron los criterios para clasificar la información como reservada y en el artículo 18° se establece que información tendrá el carácter de confidencial el cual tiene que ver principalmente con los datos personales.

Lo anterior, hace referencia a dos técnicas utilizadas por el legislador para otorgarle a la información la calificación de reservada. En una de ellas, la propia ley de transparencia directamente señaló la información que debía considerarse reservada; en la otra los tipos de información confidencial, el legislador acudió a la remisión legislativa.¹⁵⁶ Y es gracias a este punto donde a pesar del principio general de acceso a la documentación administrativa del que se habló anteriormente, se propone la existencia de un índice que estableciera una lista de materias exceptuadas (lista negativa) sujeta a una temporalidad determinada.

¹⁵⁵ La Jornada, 27 de marzo de 2002, en <http://www.jornada.unam.mx/2002/mar02/020327/016n1pol.php?origen=politica.html>, Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.141-142

¹⁵⁶ López Ayllón, Sergio (coord.), *op.cit.*, 2006, p. 205

Es decir, se crearon una serie de circunstancias por las cuales, una información podía ser clasificada como reservada y la temporalidad, tales como seguridad pública, seguridad nacional, secreto bancario, entre otras.

Pero a pesar de las líneas de coincidencia en cuanto al repertorio de la información que puede ser reservada, el proyecto del Ejecutivo proponía la duración de la reserva hasta de veinte años y con posibilidad de prórroga, mientras que la otra acepta ésta excepcionalmente y por una sola vez, sin establecer términos de reserva y según cada caso.¹⁵⁷

Uno de los principales puntos de conflicto fue la Ratificación por la Cámara de Diputados de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Esta disposición tenía diversos problemas jurídicos, principalmente uno de constitucionalidad. En efecto, el artículo 89 fracción II establece como facultad del Ejecutivo Federal la de nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.¹⁵⁸

Pero el artículo 89 también establece la posibilidad de que el Congreso, a través de las leyes, fije los requisitos que deben reunir los nombramientos (o Remoción) de ciertos funcionarios, tales como edad, experiencia, o impedimentos para ejercer el cargo, pero de alguna manera permiten la intervención de otros Poderes en el proceso de designación, pues esta posibilidad esta reservada a los casos expresamente previstos en la misma Constitución. Para tal confusión se estableció en el artículo 34 de la LFTAIPG, que el Senado de la República puede objetar las designaciones hechas por el Presidente de la República dentro de los treinta días posteriores a su designación. En caso de no hacerlo se entenderá que los nombramientos no fueron objetados.

¹⁵⁷ La Jornada, 27 de marzo de 2002, en <http://www.jornada.unam.mx/2002/mar02/020327/016n1pol.php?origen=politica.html>, Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.141-142

¹⁵⁸ Concha, Cantú Hugo, López, Ayllón Sergio, (coord.), *op.cit.*, 2004, p.21

El problema es determinar si la objeción podría tener como consecuencia invalidar un nombramiento realizado por el Ejecutivo. En nuestra opinión esto no es así, pues la objeción tiene únicamente el valor político ya que la facultad de designación reside de manera exclusiva en el titular del Ejecutivo federal.¹⁵⁹

A pesar de lo anterior, se reconoce a LFTAIPG mexicana por la fortaleza de la independencia de su Comisión de Acceso a la Información, las fuertes garantías sobre el procedimiento (eje. La ~~positiva ficta~~), la obligatoriedad de publicar una larga lista de información y provisiones especiales para acceder a información.

Lo anterior, conseguido por el arduo trabajo realizado en la conformación de la ley donde no se dejó de luchar por la mayor apertura. Un claro ejemplo, como se mencionaba anteriormente, es la positiva ficta, puesto que se con dicha figura se consiguió que la información se le diera a conocer al solicitante, si en el plazo establecido por la Ley no se le daba respuesta; y no a la inversa, es decir, que se tomara como una negativa de información.

Por otro lado, el lograr que las dependencias y entidades publicaran en su sitio web una larga lista de información que versa sobre su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, etc. representa ya un hecho sin precedentes pues la información de este tipo al alcance de las personas era casi nula.

Hay que mencionar entonces que con dichas acciones como las mencionadas en el párrafo anterior se dio un inusitado hecho, tan solo al día siguiente de la entrada en vigor del Reglamento de la LFTAIPG se recibieron más de mil solicitudes de acceso a la información en el Ejecutivo Federal, lo que trajo consigo avances sin precedentes e irreversibles en el ejercicio de este nuevo derecho.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p.22

Esto provocó acciones tanto favorables como reacciones un poco ásperas por parte de algunos servidores públicos. De un lado, se realizaban acciones y medidas para cumplir con lo dispuesto por dicho ordenamiento jurídico, y de otro, naturales resistencias al cambio.¹⁶⁰ Lo cierto es, que el derecho se tenía que cumplir y había que crear una estructura sólida que pudiera dar respuesta a todo el trabajo que se avecinaba, para lo cual en cada dependencia o entidad de la administración pública federal, el legislador introdujo una estructura institucional que contempla la creación de tres instancias administrativas: Unidades de Enlace, Comités de Información y un Instituto independiente.

Una de las mayores dificultades a las que tuvo que afrontarse la Ley después de su entrada en vigor, fue a la reacción por parte de los funcionarios públicos, puesto que algunos de ellos veían afectada su vida privada; cabe señalar entonces que la Ley de Transparencia contiene un régimen relacionado con los datos personales, pero que no resulta aplicable al servidor público para la defensa de sus propios datos personales sino que está diseñado para que el servidor público respete los datos personales de otras personas.

Además se considera como información confidencial los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Existe todo un capítulo de protección de datos personales en el cual se señala que los sujetos obligados son responsables de los datos personales; incluso en los artículos 21 y 25 se establece el principio de autodeterminación informativa, toda vez que se indica que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información desarrollados en el ejercicio de sus funciones.¹⁶¹

La molestia de los funcionarios públicos, surge cuando ven publicadas sus remuneraciones mensuales, el directorio de la dependencia, las prestaciones a las que son acreedores, (sólo por mencionar algunos ejemplos), en los registros que por obligación los sujetos obligados deben poner a disposición de

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 96

¹⁶¹ s/autor, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, Alianza Cívica, etc., México, 2005, p. 12

la sociedad. Quizás, lo que se olvida en este tipo de casos son dos cosas: la primera es que como servidores públicos tienen una obligación hacia con la sociedad para la que trabajan; y la segunda, -tal vez la que más justifique el que se exponga cuáles son las remuneraciones que recibe un servidor público- es que su sueldo sale del erario público, es decir, de los impuestos que todos pagan como contribuyentes.

Al respecto, Sergio López Ayllón comenta que cuando se estaba discutiendo la aprobación de la Ley Federal de Transparencia no fueron pocos los funcionarios que se sintieron casi ofendidos en lo personal debido a que pensaban que la Ley afectaba a cuestiones íntimas+relativas a su trabajo, que debían de seguir siendo secretas. Tal fue el caso de quienes pensaban que era un atentado grave a su vida privada el hecho de que se dieran a conocer sus remuneraciones. Pero habrá que entender que es una obligación legal y una necesidad informativa.

Antes de la expedición de la ley en materia de transparencia y acceso a la información en 2002, la confidencialidad mantenía una relación más estrecha con el contenido de la información que con los datos personales. Así, por ejemplo, el secreto bancario, fiduciario, industrial o comercial fueron temas de especial preocupación en las legislaciones correspondientes, determinándose que sólo podía accederse a esa información mediante una orden judicial.¹⁶²

Pero ampliar el ámbito de aplicación de la Ley a sujetos de interés público+entendiendo por tales, por ejemplo, a los partidos políticos (que actualmente están mencionados pero no son sujetos obligados de forma directa, sino a través de la autoridad electoral federal de acuerdo con lo que establece el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia) y a los sindicatos, en la medida en que reciben recursos económicos por mandato de la Ley y son un instrumento de realización de diversos derechos fundamentales de los trabajadores, razón por la cual están obligados a rendir cuentas+.¹⁶³

¹⁶² López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 203

¹⁶³ Carbonell, Miguel, *Una nota sobre el panorama actual del derecho de acceso a la información pública en México*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/9/art/art.3htm>, diciembre 2009.

En ese sentido, es posible ver que hoy en día, lo anterior, no se ha podido regular del todo, quedando vacíos legales y un derecho inconcluso si pensamos que al recibir recursos públicos (de todos) no se puede pedir directamente información sobre los gastos de dichos recursos a quien ejerce el gasto, sino a través de quien otorga el dinero. Lo que rompe con uno de los objetivos por los cuales fue creada la Ley, es decir, ~~pro~~proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.¹⁶⁴ Haciendo más complicado y tardado el proceso por el cual las personas puedan solicitar información a un partido político, o a una ONG, tan sólo por mencionar algunos ejemplos.

La decisión que prevaleció en el Grupo Oaxaca consistió en aceptar la exclusión temporal de los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información, con la condición de que se allanara el camino de la negociación y fuera posible la culminación exitosa del proceso de aprobación legislativa. No existe ninguna justificación pausable que impida que los partidos políticos respondan directamente a las solicitudes de acceso a la información, y no, como lo hacen hasta ahora, por mediación del Instituto Federal Electoral. ~~De~~De acuerdo con los datos que contiene el Estudio comparativo de leyes de acceso a la información elaborado por especialistas del Instituto Federal de Acceso a la Información, de las 29 leyes estatales de acceso a la información aprobadas por sus respectivos Congresos locales, en 16 de ellas se reconoce a los partidos políticos como sujetos obligados, y en 13 leyes no se les reconoce como tales.¹⁶⁵

Lo que hace pensar que los partidos políticos se han negado de manera sistemática, a través de sus fracciones parlamentarias, tal vez como parte de una historia autoritaria que no podemos negar y de creer que la información es propia de quien la maneja y genera, y no de quien aporta el dinero para su creación. El argumento principal que anteponen los partidos cuando se les cuestiona sobre estos asuntos es que ellos responden al principio de transparencia a través de las autoridades electorales, habida cuenta que estas

¹⁶⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Marco Normativo, 2009, Artículo 4º fracción I.

¹⁶⁵ López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 76-77

instituciones están obligadas por ley a recibir informes de los partidos políticos registrados sobre el uso y destino de los recursos públicos recibidos, así como otra información de interés público, así que si tuvieran que responder a solicitudes de información no es de su competencia puesto que piensan que con el informe que entregan queda solidamente respaldada toda la información que es de interés público, o bueno por lo menos es el argumento principal para que a nivel federal no se logre integrar a los partidos políticos como sujetos obligados.

¿Qué si el partido político debería de ser directamente un sujeto obligado por dos razones: a) porque la información mínima de oficio que la mayor parte de las leyes establece es mucho más amplia para los sujetos electorales que aquella sobre la que los partidos deben rendir cuentas a las autoridades electorales por mandato de la ley electoral; y b) porque la petición de parte queda fuera de las posibilidades de las personas, circunstancia que reduce en buena medida su derecho a saber sobre los partidos políticos,¹⁶⁶ que además de todo están constituidos como de interés público, tanto por las acciones que realizan, como por los recursos que manejan.

Uno de los sectores más reacio a ser transparente ha sido el financiero. María Marván, ha señalado que los funcionarios de este sector ~~am~~ amparados en el secreto fiduciario y bancario consideran que todo lo que toca un fideicomiso ya no se puede entregar. El problema está, según Marván, en que ~~la~~ la ley bancaria, la ley de instituciones de crédito, no distingue entre fideicomiso privado y fideicomiso público, porque finalmente el fideicomiso es una figura del derecho privado que se importa al derecho público sin mayor análisis o trabajo; y ahí nuestro planteamiento desde el principio fue ~~no~~ no le pidas el dinero a la fiduciaria porque ciertamente la fiduciaria siempre tendrá que guardar el secreto fiduciario; ~~pidaselo~~ pídaselo al fideicomitente, que es el dueño de todos los bienes del fideicomiso, y como la información es un bien, también compete al

¹⁶⁶ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p.85

dueño de la información del fideicomisoq Hacienda es la fideicomitente universal de la administración pública federal+¹⁶⁷

%Toda la parte de fideicomisos fue muy conflictiva y hoy se convirtió ya en un logro [õ] Hubo una gran resistencia. En este sentido recuerda que el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) y Nacional Financiera (NAFINSA) buscaron ampararse, cuando la ley expresamente dice que las dependencias no se pueden amparar. Después se ampararon los servidores públicos, en su calidad de personas, pero [argumentando derechos] como servidores públicos, porque no querían entregar la información de los fideicomisos, y decían que si lo entregaban violaban el 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Créditos y ahí había responsabilidad penal; preferían la responsabilidad administrativa de no entregar la información, que la penal de entregar información del fideicomiso. Todo el sector financiero tiene una gran opacidad. Hay necesidad de que se respete el secreto bancario, fiduciario y fiscal, pero también se debe garantizar el derecho a la información.

El IPAB al ser parte de la administración federal, tiene que abrir su información. Pero el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), corresponde al Banco de México, que no es sujeto obligado. El FOBAPROA, en su inicio, fue creado como un fideicomiso privado, pero una vez que recibió una gran cantidad de dinero público en el rescate bancario no se cambió su naturaleza jurídica de fideicomiso privado a público.+¹⁶⁸

Lo cierto es que ha habido grandes avances y poco a poco se han conseguido espacios para la transparencia y si bien es cierto que la propia Ley de transparencia contempla los secretos tanto bancario como fiduciario, comercial, industrial, etc. el sector financiero ha sido uno de los grandes retos que se han

¹⁶⁷ Mayer, Lorenzo, *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, Tomo 3, Ed. Océano, México, 2009, p. 279

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 280

impuesto a la regulación de un derecho fundamental como lo es el de la información y al mismo tiempo la protección de los datos personales.

Una de las debilidades con la que cuenta la Ley en su estructura es la ausencia de un elemento coactivo, puesto que produce la imperfección de la ley, su cumplimiento pierde carácter obligatorio para convertirse en asunto de voluntades políticas.¹⁶⁹ Siendo esto de lo más relevante, una Ley que no cuenta con un carácter coactivo puede pensarse pierde seriedad, pero aunque tal vez no cuente con métodos coactivos directos, el IFAI cuenta dentro de su estructura con mecanismos que exigen a los sujetos obligados a cumplir con sus disposiciones, pues como lo veremos más adelante las resoluciones del IFAI son inatacables e inapelables por ser la única instancia destinada a regular el derecho de acceso a la información.

Por otra parte, entre los aciertos que tuvo la ley fue la de aceptar una propuesta que estaba dentro del proyecto redactado por el Grupo Oaxaca. En esa versión se insistía sobre:

- a) Incorporar a los tres poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos como sujetos obligados.
- b) Crear un órgano (llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información) con una mayor autonomía respecto al Poder Ejecutivo, que conociera de las controversias en los tres poderes federales.

Ambas proposiciones tocaban un tema vertebral del derecho de acceso a la información en el país: el alcance de la ley federal y los límites de acción del órgano que garantizaría el acceso a la información pública.¹⁷⁰

Lo anterior, es sumamente importante porque existió un debate elemental en cuanto a cuáles serían los alcances de la ley y el ámbito de aplicación en que tendría injerencia, por un lado la iniciativa civil proponía que los tres poderes quedaran obligados por la misma norma, en cambio el Gobierno proponía que se reservara la obligatoriedad de la ley a aquellos poderes que emitieran sus

¹⁶⁹ López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p.143

¹⁷⁰ *Ibíd.*, p. 183

respectivas pautas conforme a su propia legalidad. Posteriormente, como lo podemos ver la propuesta de la iniciativa civil resulto la más apropiada y la que fue incorporada en el texto final de la Ley, en el artículo 1° en donde queda asentado que se garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Sin embargo, las cosas no fueron tan sencillas la discusión se centró en sí la ley tenía que ser de alcance general por tratarse de una reglamentación del derecho a la información en la Constitución Política y por ello concerniente al Estado, o una ley de carácter federal para respetar el pacto de la federación que existe en nuestro país, porque se pretendía estimular la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un nuevo tipo de derecho. En ese sentido, se comparte la idea de López Ayllón cuando nos dice que el desarrollo institucional y legal relacionado con la tutela del derecho de acceso a la información en las entidades federativas ha ocurrido de manera desigual, en varias direcciones y velocidades.

Lo que dio como resultado, que exista un mismo derecho con diferentes caras, es decir, las personas a lo largo de todo el país, se tienen que adecuar a lo que diga la reglamentación de su localidad para poder ejercer un derecho que les es fundamental.

Así, podemos pensar que tal vez, se debió de haber impulsado la creación de una Ley General en la que se hubiesen desarrollado con mayor precisión las obligaciones de todos los poderes públicos, de todos los niveles y ámbitos de competencia, tanto en el caso de los Poderes de la Unión, como de los órganos autónomos constitucionales, las entidades federativas y las demás entidades a las que la ley reconozca como de interés público, los partidos políticos y las organizaciones políticas con registro oficial.

Pero no hay que dejar de ver que el logro fue grande, en un principio la LFTAIPG comprendería solamente a la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República pues se consideró inadecuado que una

iniciativa del Ejecutivo incluyera al resto de los poderes, quienes deberían tomar sus propias decisiones sobre cómo regular la materia. Y en cuanto a los documentos la LAI no se aplicaría a aquellos elaborados previamente a la entrada en vigor de la Ley. Para lo cual se proponía la expedición de una ley de archivos.¹⁷¹

Finalmente, se acordó que los sujetos obligados serían: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos, como lo son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal. Lo que ampliaba en gran medida el poder de regulación en el que tendría ingerencia la Ley, así como, todos los espacios para que la transparencia sirviera de ventana a la sociedad.

Ahora bien, como lo hemos podido ir viendo a lo largo del presente trabajo una de las restricciones más fuertes y evidentes que se vivieron para avanzar en el proceso de regulación y tutela del derecho de acceso a la información se encuentra en la falta de una reforma constitucional previa a la creación de la ley federal en la materia. Con la cual el derecho a nivel nacional habría avanzado por vías más efectivas, por un lado, y por el otro, todas las personas tendrían garantizados estándares mínimos para hacerse poseedores de la información que les interesa.

2.2.2 La anhelada reforma constitucional.

Treinta años pasaron antes de que se volviera a reformar la Constitución Política en su artículo sexto, para defender un derecho fundamental de los mexicanos, el derecho de acceso a la información. Aún cuando sí se planteó

¹⁷¹ Concha, Cantú Hugo, López, Ayllón Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p.9

una reforma a dicho artículo en el 2001 mediante la iniciativa presentada por el Grupo Oaxaca. Con el riesgo existente de que la propuesta no fuera aceptada se decidió omitir de la agenda reglamentaria el hacer una reforma al artículo por la falta de consenso y el poco apoyo recibido en ese momento. Así, se decidió privilegiar la creación de una Ley Federal, con el propósito de agilizar el proceso y no perder la oportunidad de legislar y dar un paso importante en cuanto al derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se refiere.

López Ayllón menciona que en el Grupo Oaxaca siempre se tuvo conciencia de la necesidad de impulsar una reforma constitucional previa a la creación de una ley que regulase el derecho de acceso a la información como una de las vertientes del genérico derecho a la información.

Con ese propósito, de manera paralela a la promoción de la iniciativa redactada por la Comisión Técnica, se evaluó la posibilidad de formular una propuesta en materia de reforma constitucional, pero especialmente los diputados del Partido Revolucionario Institucional, que suscribieron personalmente la iniciativa del Grupo Oaxaca, expresaron su desacuerdo con la pretensión de realizar una reforma constitucional previa. Se argumentó que no había una correlación de fuerzas favorables y que después de la reforma del artículo 4° constitucional, que había inaugurado prácticamente la primera legislatura del gobierno de Vicente Fox, la vía de las reformas constitucionales no era convincente, porque la reforma referida había creado demasiadas expectativas y, al final del día, había generado resultados de menor escala que no correspondían con las expectativas.¹⁷²

Como ya se mencionó, para no entorpecer el proceso de negociación se decidió no insistir en la reforma constitucional; y se optó por centrarse en la creación de una ley reglamentaria del derecho de acceso a la información pública, porque una reforma constitucional, era políticamente inviable.

¹⁷² López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 71

Lo que hay que reconocer, es que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esencia, creó los procedimientos y las instituciones para permitir que, a nivel federal, cualquier persona pudiera presentar una solicitud de acceso a la información y que las autoridades estuvieran obligadas a responderla en el plazo de un mes, dichas solicitudes.¹⁷³

Lo anterior, significó un paso sin precedentes en nuestro país, pues ponía las pautas para que los demás estados de la República crearan su propia ley, reglamentando el derecho de acceso a la información. Por otro lado, la creación de la Ley, representó por primera vez en la historia de nuestro país que una iniciativa ciudadana llegaba al congreso y se analizaba una propuesta de esta naturaleza; por último hay que decir que la Ley representa un instrumento para que las personas puedan preguntar a su gobierno, exigir cuentas y exigir la transparencia de los procesos de gobierno.

A pesar de que para el año 2007 todos los estados de la República contaban ya en sus marcos normativos con una ley en la materia, los criterios que contenía cada una para que los ciudadanos ejerzan su derecho variaban mucho y de manera muy significativa, es decir, las exigencias que una persona tenía que cumplir para hacer valer su derecho eran diferentes y se establecían dependiendo de la entidad federativa en que se encontrará. Dichas exigencias iban desde la acreditación de una persona para poder tener acceso a la información, como a los criterios tomados para clasificar una información como reservada.

Entre las propuestas que se hicieron para una reforma constitucional y que Juan Francisco Escobedo considera contiene los elementos básicos que son necesarios incorporar en el texto constitucional. Se encuentra la presentada por el senador César Camacho ~~dato~~ in extenso la parte medular de la propuesta:

~~%~~Artículo 6° La manifestación de las ideas ñ

En lo que hace a la vertiente de este último derecho, denominado como derecho de acceso a la información, un organismo público

¹⁷³ López, Ayllón Sergio, *op. cit.*, 2009, p. 15

autónomo será responsable de garantizar su ejercicio, vigilar el cumplimiento de la ley, de las obligaciones de transparencia, proteger los datos personales y resolver las controversias que se susciten entre los sujetos obligados y los solicitantes.

El organismo se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y será la autoridad competente en la materia. En la interpretación y aplicación de la legalidad deberán privilegiarse los principios de publicidad y de interés público para conocer la información en posesión de los sujetos obligados, sin detrimento de la protección de los datos de las personas físicas.

Como organismos constitucionales, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus funciones, administración y presupuesto¹⁷⁴

Como lo podemos ver, la propuesta hace referencia al modo en el cuál se debe manejar y la ingerencia que debe tener un órgano regulador del derecho y pone las bases de cuáles son las características más importantes para el buen funcionamiento de un órgano garante.

Otra de las propuestas para tratar de solucionar el problema persistente de una reglamentación a nivel nacional y unos estándares que regularan el derecho para todos los estados de la República, surgió como respuesta, luego de una serie de reuniones de carácter nacional, un grupo de gobernadores presentó a la consideración del Congreso de la Unión un documento conocido como la Iniciativa Chihuahua, misma que fue suscrita por un grupo plural de cinco gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Veracruz y Zacatecas¹⁷⁵, donde proponían añadir en el artículo 6° los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información.

Este documento fue la base para que el Constituyente Permanente, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores más las legislaturas de al menos

¹⁷⁴ López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 72

¹⁷⁵ El Gobernador del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza, entregó la Iniciativa de Reforma al Artículo 6° de nuestra Carta Magna al Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

16 estados de la República, acordaran modificar la Constitución e incorporar un segundo párrafo con siete incisos.¹⁷⁶

La respuesta de la Cámara de Diputados no se hizo esperar y reconocieron que % el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República. La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos.¹⁷⁷

Por lo que el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución mexicana.

El texto vigente de este artículo establece lo siguiente:

Artículo 6°. 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:

¹⁷⁶ López, Ayllón Sergio, *op. cit.*, 2009, p. 15

¹⁷⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007.

- 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, 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.

Quedan entonces establecidos en el nuevo párrafo segundo del artículo 6 ° los principios y bases que ahora rigen al derecho de acceso a la información pública gubernamental en todo el país. Lo que significa que las legislaturas de cada estado incluyendo a la federación, con base a las fracciones antes

señaladas tendrían que reformar su LAI teniendo claro que cada uno tendrá la facultad de ampliarlo tanto como lo considere pertinente. Pero no debemos olvidar que el que las constituciones de los estados y la federación cuenten con los mismos estándares básicos en sí mismo es un logro. Sin embargo, no debemos conformarnos puesto que aun sigue siendo un mismo derecho con varias caras, como lo he mencionado anteriormente en este trabajo, y tal vez lo más representativo que podemos plantear como ejemplo del trabajo que estará por venir, es que la Constitución de nuestro país no ha desarrollado el significado de lo que se entenderá por derecho de acceso a la información.

Posiblemente, la reforma constitucional se tardó mucho más tiempo en llegar a nuestro país porque una reforma de tipo constitucional implica un cambio profundo en la cultura política tanto de los gobernantes como de los ciudadanos, cultura que debe enraizar en las convicciones democráticas y en el entramado institucional que genere una auténtica rendición de cuentas. Y además en el campo legislativo, la reforma constitucional generó una modificación importante en la mayor parte de las leyes de transparencia y acceso a la información del país.¹⁷⁸

Otro punto que llama la atención, es que mientras a nivel federal la legislación fue producto de una difícil pero importante negociación entre el gobierno y grupos de la sociedad civil, en las entidades federativas el ejercicio ha sido un esfuerzo únicamente de los gobiernos locales, y particularmente, como se demuestra en varias leyes, de alguno de los Poderes sin consultar a las otras entidades públicas.¹⁷⁹ Lo que tal vez, sea el resultado de la mala calidad de algunas leyes estatales en esta materia y la poca apertura que en dichos estados se ha dado de un derecho que es considerado fundamental y que ayuda al fortalecimiento democrático e institucional de un país.

De manera general, podemos decir que existen dos maneras en que el derecho a la información se vuelve una realidad para las sociedades democráticas. Uno, por el que México no pudo transitar, consiente en la

¹⁷⁸ López, Ayllón Sergio, *op. cit.*, 2009, p. 61

¹⁷⁹ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p.183

determinación de su contenido a través de interpretación judicial para que sea protegido cuando su ejercicio no es respetado. Esta interpretación tiene la enorme ventaja de que el derecho no requiere de un aparato administrativo especial para supervisar su cumplimiento y sólo en los casos de violación o incumplimiento por parte de la autoridad, el ciudadano acude a la justicia para reclamar la violación.

La otra forma de proceder para materializar este derecho, como el caso mexicano, es mediante la determinación del contenido de este derecho a partir de la interpretación legislativa, es decir, a partir del desarrollo que de este derecho hace una ley reglamentaria. Las ventajas de este sistema, a pesar del enorme costo que acarrea la estructura administrativa, es que se puntualiza toda una serie de obligaciones a seguir, tanto por la autoridad regulada como por el interesado en obtener información, propiciando mucha mayor precisión y certeza, también se le da forma a un órgano administrativo que supervisa el cumplimiento específico de este derecho, dándole mayor energía y relevancia, y otorgando más recursos al ciudadano para exigir su cumplimiento antes de llegar y agotar la vía jurisdiccional.¹⁸⁰

Lo que nos deja a reflexión, es que aún a México le hace falta recorrer un largo camino para el fortalecimiento del derecho de acceso a la información y que, si bien es cierto, los esfuerzos han estado presentes, hace falta mucha más participación ciudadana, para ingerir en la realización de las leyes exigiendo sus derechos y haciendo cumplir a las autoridades la obligación que les corresponde, rendir cuentas y ser transparentes ante sus acciones.

2.3 Tres Instituciones fundamentales para hacer valer el derecho de acceso a la información.

Uno de los grandes logros que consiguió la aprobación de la LFTAIPG fue preveer para el caso del Poder Ejecutivo, la creación de tres instituciones responsables de su administración. Las Unidades de enlace, los Comités de información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Todo ello

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p.192-193

con el fin de darle mejor trámite y facilitar la comunicación entre el Gobierno, en este caso Federal, y la sociedad.

En el caso de las unidades de enlace, que están inspiradas en los *information officers* de los Estados Unidos y Canadá, se establecerían a partir de unidades administrativas ya existentes, en cada una de las dependencias o entidades de la administración pública federal. Sus principales funciones son las de recabar, difundir y asegurar la actualización de la información que las dependencias deben poner a disposición del público, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y de acceso y corrección de datos personales y auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades y otro órgano que pudieran tener la información que solicitan.¹⁸¹

Es así, como en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal se crearon unidades de enlace quienes son tal vez el puente más cercano del gobierno con la sociedad, puesto que son estas, quienes tienen la facultad de recibir las solicitudes de información de todas las personas, así como las encargadas de ayudar a un solicitante a realizar su solicitud, tener los espacios adecuados, con equipo de computación y personal que asista a las personas y además, las encargadas de turnar la solicitud al área administrativa en la cual se pueda encontrar la información solicitada.

Los comités de información, al igual que las unidades de enlace existen en todas las dependencias y entidades, constituyendo un cuerpo colegiado, integrado por tres personas, el titular del órgano interno de control de cada dependencia, el titular de la unidad de enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia.¹⁸²

La importancia de este órgano es que tiene la facultad para declarar la inexistencia de la información, crear los criterios que debe seguir esa dependencia para la organización, la clasificación y conservación de los

¹⁸¹ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p. 30

¹⁸² Debido a que dicho comité debe fundar y motivar las negativas de acceso a la información, en algunas dependencias y entidades el titular del área jurídica respectiva es miembro de dicha instancia.

documentos siguiendo siempre los lineamientos establecidos por el Archivo General de la Nación en coordinación con el IFAI y tiene la responsabilidad jurídica de negar las solicitudes de acceso a la información. Jugando un papel preponderante en las funciones básicas para el acceso a la información pública como lo son: la clasificación como reservada o confidencial de la información, la organización de archivos y la protección de datos personales.

En cuanto a las principales funciones y objetivos que tiene el IFAI encontramos lo siguiente:

1. Ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal. Vigilando los avances en la transparencia, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;
2. Resolver, las negativas de acceso a la información pública mediante un procedimiento en forma de juicio y de manera similar a como lo haría un tribunal administrativo, así como las controversias que se generen entre los particulares y la administración, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y contribuir a preservar el derecho de petición de información pública.
3. Supervisar el cumplimiento de la Ley y, en su caso, reportar las violaciones a los órganos internos de control.
4. Promover y difundir los beneficios del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y transparencia entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto entre los servidores públicos como entre los ciudadanos, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades y la sociedad.
5. Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad.^{183 y 184}

Sin las tres figuras creadas en la Ley para hacer valer el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, no se podría entender hoy en

¹⁸³ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p. 31

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 41

día la formación, regulación, promoción, y protección de un derecho que con el paso del tiempo crece significativamente, puesto que se han defendido el derecho creando mecanismos que le permiten a la sociedad un acercamiento con su gobierno, una modernización administrativa, en el sentido de incorporar un nuevo valor institucional al servicio público y una modernización en cuanto a la capacidad de restricción se refiere, sin olvidar la democratización que ha significado el poder acceder a la información en posesión del gobierno federal.

2.3.1 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

El 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida por el Congreso de la Unión, con dicha ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. El Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública por el cual se crea el Instituto se firma en los Pinos por el presidente Vicente Fox Quesada el 20 de diciembre de 2002 y para el 24 de diciembre de 2002, es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En la elaboración final del anteproyecto del Ejecutivo, se consideró seriamente la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo, algo así como un IFE de la información. El principal problema es que la creación de dicho organismo implicaba necesariamente una reforma constitucional, lo cual podría retrasar significativamente la aprobación de LAI, que como lo hemos visto a través de éstas páginas, lo que se privilegiaba era justamente la aprobación de una Ley que reglamentara un derecho que había estado encajonado por muchos años. Además, si el IFAI tuviera autonomía constitucional, sus resoluciones podrían ser impugnadas por dependencias y entidades, al formar parte de una instancia constitucional distinta a la del Ejecutivo Federal.

La consideración fundamental es que el órgano independiente y responsable de asegurar en última instancia la aplicación de la ley ya existe, y se llama Poder Judicial Federal. Ahora bien, para no sobrecargar al Poder Judicial, la LAI crearía un órgano administrativo autónomo que debería resolver los conflictos en materia de acceso respecto de los conflictos que surgieran entre los particulares y la administración. Se trata de una especie de tribunal administrativo colegiado, constituido con todas las garantías para asegurar independencia en sus decisiones, y sujeto al control judicial. Por ello, el control de la ley no está, como se dijo, en manos de las autoridades administrativas, sino en manos del Poder Judicial.¹⁸⁵

Es así como se crea y fundamenta el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública siendo la instancia de revisión del Ejecutivo. El órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. El cuál deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior. Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia.¹⁸⁶

En este afán de mantener la objetividad en las resoluciones del IFAI, es que se crea la figura de un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, que forman el Pleno. De acuerdo con el artículo 34 de la LFAIPG los comisionados del Instituto son nombrados por el presidente y sus nombramientos deben pasar por un proceso de revisión en el Senado de la República (o la Comisión Permanente en los recesos legislativos), que puede objetarlos por mayoría; así mismo, se establece que los comisionados no pueden ser removidos durante su periodo el cual dura siete años, sin posibilidad de reelección, salvo por causas graves imputables a faltas que ellos mismos cometan.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p. 15

¹⁸⁶ Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, artículo 4°, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

Para el nombramiento de los comisionados el artículo 35 establece que éstos deben ser ciudadanos mexicanos; no haber sido condenados por la comisión de un delito doloso; tener al menos treinta y cinco años al momento del nombramiento; haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales de servicio público o académicas relacionadas con la materia de la Ley y no haber desempeñado cargos públicos ni de elección popular durante el año anterior a su designación.

La forma en la que se decidió como funcionaría el órgano máximo de dirección fue uno de los puntos más controversiales en la creación del Instituto y en la forma en la que operaría el mismo, lo que se pretendía era que no se perdiera la independencia del órgano. Fidela Navarro, relata que hubo un amplio consenso respecto de la necesidad de que éstos tuvieran el mayor respaldo político posible pero existían dudas sobre la constitucionalidad de la intervención del Poder Legislativo en este proceso, especialmente a la luz de la interpretación que al respecto ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ello, se optó por establecer una nueva forma que respetara el principio de la división de poderes pero permitiera su colaboración, sin vulnerar la Constitución y su interpretación por el máximo tribunal del país. Esta nueva figura implica la posibilidad de que el Senado objete la designación que haga el Ejecutivo. La solución, aunque para el Grupo Oaxaca no era la óptima porque implicaba que el Ejecutivo tuviera la última palabra en la designación, era un término medio aceptable por coyuntura. El Ejecutivo proponía en principio una Comisión de Garantías de Información como órgano perteneciente a la Administración Pública Federal con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión, que estaría integrada por tres comisionados nombrados por el Presidente de la República para permanecer en el cargo durante cuatro años y con posibilidad de reelección. El Grupo Oaxaca quería un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública con total autonomía presupuestal, patrimonial, de operación y decisión, integrado por cinco consejeros nombrados por la Cámara de Diputados a partir de una lista de siete candidatos presentados

por el titular del Poder Ejecutivo Federal, cuyo cargo duraría siete años sin posibilidad de reelección.¹⁸⁷

Por todo lo anterior, es que se optó por un Instituto Federal de Acceso a la Información como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México; que contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto.¹⁸⁸ Habrá que señalar, que en la figura central de dirección se optó porque fueran 5 comisionados y no tres dado que la proporcionalidad sería mucho más fácil, en el momento de hacer las votaciones, en las resoluciones que tenga que determinar el IFAI. Y por otro lado, se alude al esquema de primero entre iguales, lo que significa que el comisionado presidente, fungirá como coordinador de los demás comisionados para el bien del grupo, pero sin autoridad sobre ellos en lo individual o sobre el conjunto.

Es importante señalar que el objetivo de un gobierno colegiado es tomar decisiones y emitir resoluciones que garanticen, en todo momento, la objetividad de la organización; tomar decisiones y emitir resoluciones:

- Informadas y documentadas.
- Integrales y complementarias, es decir, que agreguen positivamente los conocimientos y criterios de sus integrantes.
- Equilibradas y objetivas, al integrar varios criterios y despersonalizar la decisión definitiva a través de la participación de varios actores.¹⁸⁹

En cuanto a las tres autonomías que la Constitución le otorga al Instituto se puede decir que la autonomía operativa, consiste en la administración responsable con criterios propios; la de gestión presupuestaria se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuestos y a ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes [] y,

¹⁸⁷ Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, 2004, p.

¹⁸⁸ Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, artículo 1º, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

¹⁸⁹ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p.53

finalmente, la de decisión, supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.¹⁹⁰

En ese sentido, el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia, así mismo, debe hacer de carácter públicas sus decisiones y tiene la responsabilidad de rendir un informe anual al Congreso. Además, como lo menciona Juan Pablo Guerrero Amparán, la autonomía del IFAI parte de la supuesta independencia de sus integrantes y su inamovilidad durante el periodo del mandato, la autonomía operativa se refiere a la atribución que tiene el IFAI para elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación, definir su estructura orgánica y ocupacional y designar a los funcionarios a su cargo establecido en el artículo 37 de la Ley.

En lo que se refiere a la toma de decisiones y resoluciones, a diferencia de cualquier otro órgano de la administración pública federal, el presidente del IFAI es elegido por los propios comisionados, en un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa con dos años de duración.

La autonomía del IFAI esta reforzada con dos atribuciones de vital importancia: primero, el Instituto tendrá acceso, en todo momento, a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación o la procedencia de otorgar su acceso. Y segundo las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares podrán impulsarlas ante el Poder Judicial de la Federación.¹⁹¹

Una de las dificultades a las que el Instituto ha hecho frente, se refiere a las trabas que ha puesto el mismo gobierno para dar paso a la transparencia y el acceso a la información. Si bien es cierto, que la Ley y, por ende, la creación de un Instituto se aprobó, las mayores resistencias a que la información sea presentada al público y a que los servidores públicos rindan cuentas, proviene

¹⁹⁰ López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, 2009, p. 56-57

¹⁹¹ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p. 47

de las mismas dependencias y entidades del gobierno federal, manifestando su desacuerdo mediante amparos en contra de las resoluciones dictadas por el IFAI, atentando de alguna manera contra uno de los principios bajo los cuáles se decidió fuera creado el Instituto. Con ello me refiero al artículo 59 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual establece que *las resoluciones del IFAI serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación* +

Lo anterior, ha sido de mucha ayuda para que el IFAI pueda realizar su trabajo pues como lo podemos ver en el párrafo citado sólo los particulares tienen la capacidad de impugnar las resoluciones del IFAI dejando sin ninguna posibilidad a las dependencias de apelar las decisiones y dotando así a todas las personas del poder necesario para hacer valer su derecho de acceso a la información llevándolo a las últimas consecuencias. El hecho de que sus resoluciones sean definitivas para dependencias y entidades es una garantía de velocidad y bajo costo al acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales.

Pero no sólo fueron las dependencias y entidades de la administración pública quienes solicitaron amparo, los servidores públicos en lo individual decidieron que tenían que abrir sus propios juicios de amparo contra las resoluciones emitidas por el IFAI.

Finalmente, y quizás una de las trabas que hasta el día de hoy entorpecen el proceso de acceso a la información y que cuartan la rendición de cuentas así como la transparencia, son las negativas que han resuelto las personas morales, como empresas de gran poder económico, tanto privadas como públicas. Tal vez los ejemplos más claros son los bancos, telefónicas, gaseras, fideicomisos, etc. Todas las determinaciones del IFAI, todas las controversias, de cualquier naturaleza, podrían ser impugnadas por los sujetos obligados de

la ley ante una instancia aparte: el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁹²

Cabe señalar, que dichas personas morales no son sujetos obligados por la Ley, sin embargo, en muchos casos, son llamados en un carácter de tercer interesado, para poder resolver sobre los recursos de revisión interpuestos, ante el IFAI.

Para explicar mucho mejor lo que ocurre en los casos anteriores Sergio López Ayllón nos dice que el planteamiento es complicado: el sujeto que la iniciativa propondría defender . mediante un tribunal- es el funcionario, no el ciudadano; los litigios que resuelve ocurren entre dos autoridades (el funcionario, la dependencia y el IFAI), mientras el ciudadano (primer interesado) es puesto en segunda como tercer interesado.

Para corregir los problemas de una ley de acceso a la información se proponía una reforma en una ley orgánica de un tribunal administrativo! Por fortuna la iniciativa quedó desechada luego de una escaramuza pública en la que el IFAI advirtió las consecuencias de tal reforma, y al final, los senadores actuaron con sensibilidad.

Ocurre que a lo largo de los litigios que ha enfrentado el IFAI, distintos jueces individuales, lo mismo que tribunales colegiados de circuito e incluso la Sala Superior de la Suprema Corte, han inclinado sistemáticamente la balanza a favor de la transparencia y el acceso a la información, con argumentos que colocan a ambos valores en el nivel de un derecho fundamental. Dice la Suprema Corte: sólo procede el juicio de amparo si lo que está en juego es el patrimonio de las instituciones federales; sólo se dará entrada al amparo si es que el litigio en materia de acceso puede implicar una disminución material de sus bienes.¹⁹³

¹⁹² López Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, 2006, p. 193-195

¹⁹³ *Ibid.*, p. 196

Todos los problemas anteriores han servido entre otras cosas para dar un desarrollo institucional a nuestro país, puesto que con ellos se ha dado el valor de derecho fundamental al acceso a la información, catalogándolo ahora con un valor que está por encima de los intereses particulares, de las instituciones, funcionarios y personas morales. Un derecho fundamental esta protegido por la constitución siendo así una libertad que se reconoce frente al Estado y por el que nadie puede pasar constituyéndose como un bien público.

No se trata de crear un superpoderq sino de asegurar a todos los actores de la sociedad mexicana (funcionarios, particulares, instituciones públicas, empresas privadas, Estado y mercado) que la transparencia y el acceso a la información es una de esas reglas del juego esencial e irrenunciable en la nueva democracia mexicana.¹⁹⁴ Con lo cual el acceso a la información está promoviendo la participación de la opinión pública y creando la noción de un gobierno mucho más democrático.

2.3.2 Los primeros pasos del IFAI.

En el primer año de establecido el Instituto, los comisionados enfrentaron el reto de construir la operatividad de la nueva institución. El reto, era cómo acercar a la sociedad con el gobierno y que medio podrían utilizar para facilitar al máximo la forma para poder hacer una solicitud, ya que la LFTAIPG señala que las solicitudes de acceso a la información podrán presentarse en escrito libre o en los formatos que apruebe el IFAI. Por lo que se decidió la creación del Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI) con la colaboración de la Secretaría de la Función Pública. El propósito de éste sistema era gestionar todas las solicitudes, independientemente del modo en que el solicitante las presente. Además, a partir de diciembre de 2004 cualquier persona puede acudir a las sesiones del Pleno.

Lo anterior, trajo grandes beneficios entre los cuales podemos encontrar el hecho de que con el sistema electrónico referido, se redujeron los costos del derecho puesto que cualquier persona podía ingresar una solicitud de

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 197

información desde prácticamente cualquier lugar del mundo, sin la necesidad de salir de su hogar o trabajo. Se hace valer entonces, el hecho de tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, sin la necesidad de acreditar una identidad. El solicitante no cubre ningún costo por la petición de información y al ingresar por dicho sistema se otorgaba una especie de recibo con el cual podía ingresar al sistema y ver en que estado se encontraba su solicitud.

Pero con la necesidad de modernizar el sistema, en el año 2006 entró en vigor el INFOMEX, creado por el IFAI y el Banco de México, que en esencia conserva las ventajas del SISI, pero con menores dificultades para las personas que desean hacer una solicitud de información.

En este punto, es preciso hacer notar que en México se pensó en un sistema electrónico, para que las personas pudieran ingresar sus solicitudes de información al gobierno federal, sin que ello les generara un costo, y fuera mucho más accesible para cualquier persona el poder allegarse de información de su gobierno.

Por otro lado, se privilegió y aclaró que la información del gobierno, por definición, es pública, y que existe la obligación de rendir cuentas. Se desarrollaron criterios de clasificación, y se especificó que las consignas de reserva (seguridad nacional, seguridad pública, seguridad financiera) por sí mismas no eran suficientes para clasificar, sin probar el daño previsto.¹⁹⁵

Lo anterior, ya que en México cada instancia había decidido que información era reservada y no existía un sistema que estableciera la conservación de los archivos, para lo cual se capacitó a los funcionarios que atenderían las unidades de enlace, y a las unidades administrativas sobre el proceso de acceso a la información y el trámite que se les daría a las solicitudes de información. Es decir, durante años las propias dependencias y entidades sin ningún criterio establecían la información que debían reservar, así como plazos

¹⁹⁵ Meyer, Lorenzo, *op.cit.*, 2009, p. 277

durante los cuales estaría reservada, lo que no permitía una verdadera transparencia y acceso a la información.

Por otro lado, en febrero de 2004 se difundieron los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Pero muy pronto la inexistencia de archivos se convirtió en el argumento más utilizado para no responder a la petición de datos. Lo más grave es que de la inexistencia de archivos se quería hacer una justificación generalizada. El IFAI avanzó en el análisis de las competencias, funciones, reglamento interno y responsabilidades de cada una de las unidades administrativas.¹⁹⁶

En ese sentido, hay que decir, que las dependencias y entidades argumentaban la inexistencia de la información porque en muchos casos era más fácil aludir a la inexistencia que trabajar respecto a una búsqueda exhaustiva de la información solicitada, pues algunas de las peticiones de información se referían a archivos históricos, o a información que se había generado antes de la creación de la Ley.

Sin embargo, hay que mencionar que la Ley sí establece que se puede solicitar información que se hubiera creado antes de su entrada en vigor, siempre y cuando esta información exista en los archivos. Por tanto, también la Ley prevé que se necesita expedir un acta de inexistencia por parte del Comité de Información de la propia dependencia o entidad, para garantizar y dar cereza al carácter exhaustivo de la búsqueda de información realizada, puesto que en ella se exponen, fundan y motivan las razones de la inexistencia manifestada.

2.3.3 ¿Pero cómo funciona el IFAI?

Ya que el IFAI fue creado, entre otras, con la finalidad de resolver las controversias existentes entre los solicitantes y las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF), así como para dar acceso a la

¹⁹⁶ *Ídem.*

información, un solicitante puede acudir a una de la unidades de enlace con las que cuenta la APF e ingresar su solicitud de información.

En ese sentido, cabe señalar que una solicitud de información es un trámite mediante el cual las personas pueden acceder a la documentación con la que cuentan las dependencias y entidades de la APF, ya sea porque la generaron, la obtuvieron, o simplemente la conservan. Asimismo, hay que aclarar que las solicitudes pueden ser de dos tipos, una solicitud de acceso a datos personales, o una solicitud de acceso a información pública.

La primera, es respecto a los datos personales que las dependencias o entidades de la APF, tengan sobre nosotros, un ejemplo podría ser cuando los particulares solicitan al Instituto Mexicano del Seguro Social, el desglose de sus semanas cotizadas con los patrones con los que ha laborado; o cuando una persona solicita información que atañe a su ámbito privado como podría ser un expediente clínico, sólo por mencionar un ejemplo.

La segunda, se refiere a toda la información que poseen las dependencias y entidades en relación a las funciones que desempeñan, sobre servidores públicos que laboran al interior de las mismas, es decir, es toda aquella información que daría cuenta del actuar tanto de las dependencias como de sus funcionarios. Por mencionar sólo algunos ejemplos, a través de este tipo de solicitudes se puede requerir a los sujetos obligados información como: sueldos, prestaciones, Manuales de Operación, oficios específicos, actas, las agendas públicas de los funcionarios, los presupuestos destinados a ciertos temas, etc.

Cabe señalar que cualquier persona puede hacer una solicitud de información sin que tenga que demostrar una identidad o un interés jurídico para hacerlo. Y como ya se mencionaba lo puede hacer mediante escrito libre o a través del sistema INFOMEX. Para lo cuál lo único que necesita es hacer una descripción clara de lo que solicita y cualquier detalle que pueda ayudar a la localización de la información que solicita, si lo tuviera.

Derivado de lo anterior, cabe señalar que el IFAI ha diseñado trípticos informativos en los cuales, es posible conocer los pasos a seguir para llevar a cabo una solicitud de información, a saber:

Procedimiento para realizar una solicitud de información.

1. **INGRESA** a INFOMEX desde el sitio del IFAI o directamente en:
<http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>
2. **SELECCIONA** el módulo "Regístrate aquí".
3. **LLENA** los espacios en blanco y da un clic en "Continuar".
4. **CAPTURA** los datos estadísticos y selecciona "Registrar".
5. **ELIGE** "Información pública" y describe tu solicitud. En caso de ser necesario, puedes enviar un archivo adjunto dando un clic en el botón "examinar". Selecciona a la Dependencia o Entidad que cuenta con la información y oprime el botón "Ir al Paso 2".

6. **INDICA** la forma en que deseas recibir la información y da un clic en "Ir al Paso 3".
7. **VERIFICA** los datos ya registrados y oprime el botón "Ir al Paso 4".
8. **INGRESA**, de manera opcional, la información con fines estadísticos y da clic en "Enviar".
9. **GENERA** tu acuse de recibo seleccionando el ícono de Acrobat Reader.
10. **DA** un clic en el ícono de la impresora. Espera que se imprima tu acuse y consérvalo.

Fuente: IFAI, para su consulta en: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/solicitud_informacion.pdf

Ahora bien, también es posible hacer una solicitud de información por medios físicos lo único que se tiene que hacer es llenar un formato creado por el IFAI, el cual se puede adquirir en cualquier Unidad de Enlace, o por escrito libre, mismo que deberá contener el nombre completo del solicitante o en su caso del representante legal, el domicilio y opcionalmente, el correo electrónico a través del cual se desea recibir todo tipo de notificaciones, la descripción clara y precisa de la información que se solicita, y cualquier dato que ayude a su localización.

Por otra parte, y una vez que un particular ha realizado una solicitud de información, ante una unidad de enlace, si dentro de los diez días hábiles no se hace un requerimiento de información o una aclaración a la solicitud, entonces, la unidad de enlace la turna a la unidad administrativa que considere adecuada y en la cual se piensa debe existir la información que se solicita.

De acuerdo a lo establecido en la Ley, el paso siguiente será la notificación de respuesta que tendrá que realizarse dentro de los ~~20~~ 20 días hábiles (que se pueden prorrogar por otros 20 días, por lo que si hubo aclaración entonces en

total estaríamos hablando de 50 días hábiles). De conformidad con la Ley (art. 29 fracción II) el Comité de Información debe establecer ciertos plazos - internos- para que las unidades administrativas responsables hagan las búsquedas o las clasificaciones en un tiempo no menor a esos 20 días y darle la respuesta a la unidad de enlace para que a su vez ésta pueda notificar al ciudadano dentro del plazo marcado por la ley. En términos generales la unidad administrativa responsable debe, dentro de ese plazo, establecer:

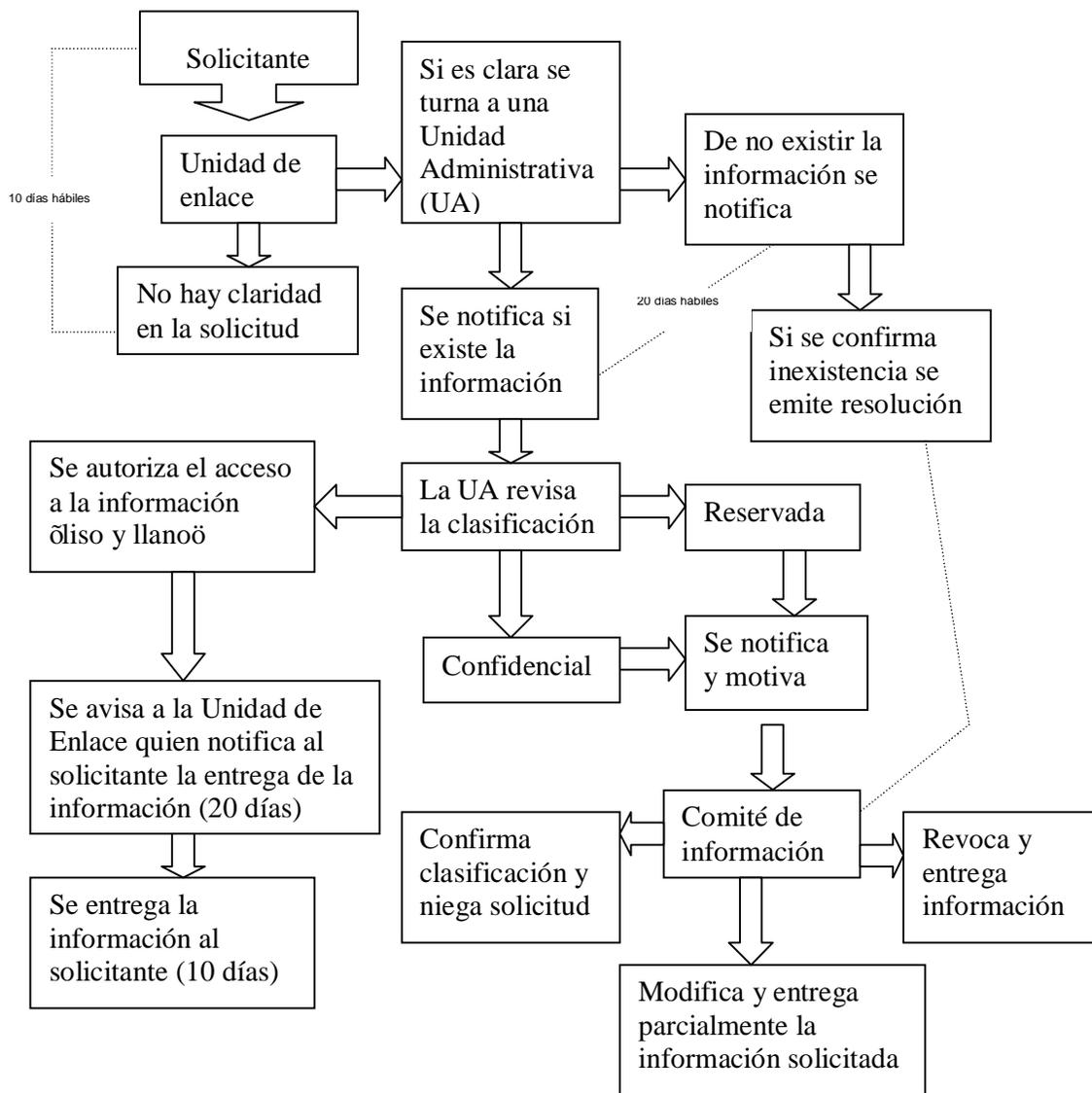
- a) si la información es de acceso ~~ú~~iso y llanoq Si es así, entonces deberá entregar la información a la unidad de enlace para que ésta, a su vez, notifique al solicitante que ya se tiene;
- b) determinar si la información es reservada, reservada parcial, o confidencial, en cualquiera de estos casos debe fundar y motivar su clasificación ante el comité de información;
- c) determinar la inexistencia de la información, en este caso también se debe notificar al Comité de Información.¹⁹⁷

Sí el Comité de Información recibe una notificación de clasificación este tiene el deber de revisar la información y en su caso confirmar la clasificación y negar la solicitud, modificar la clasificación y/o entregar parcialmente la información solicitada retirando del texto a entregar las partes reservadas o confidenciales, incluso puede revocar la calcificación de reservada y entregar la información al solicitante. En el caso de que se haya determinado la inexistencia de la información también se le dará una notificación al comité de información quien podrá dictaminar en referencia a los tres criterios mencionados anteriormente o en su caso confirmar la inexistencia de la información.

El siguiente diagrama trata de explicar más claramente el proceso por el cual atraviesa una solicitud de información.

¹⁹⁷ Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 97

Procedimiento que siguen las solicitudes de información una vez que son recibidas en las entidades y dependencias.



Fuente: Basado en, Trinidad Zaldivar, Ángel, La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Ahora bien, derivado de lo anterior resulta importante señalar que un recurso de revisión para la LFTAIPG, es un trámite que realizan los particulares para inconformarse respecto a la respuesta que les fue otorgada por las dependencias y entidades, quienes se convierten en sujetos obligados de la Ley. Asimismo, cabe señalar que la inconformidad, puede ser porque la información solicitada fue negada, se respondió algo distinto a lo solicitado, se

niega el acceso o la modificación a los datos personales, o porque se declara la inexistencia de lo solicitado.

Cabe aclarar que la revisión de la negativa de acceso por parte de un Comité de Información, se hará a través del recurso de revisión, cumpliendo la función de darle al solicitante que considere que no ha sido atendido su derecho de acceso a la información, la oportunidad de tener certeza de que, a través de una instancia especializada, sean revisadas las determinaciones de las dependencias y entidades mediante las que se haya negado la información.¹⁹⁸

Una vez que se emite la resolución final y se le notifica a un solicitante que la información solicitada, no existe, se confirma la clasificación de reservada y niega la información, o se modifica y entrega parcialmente la información el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI con base, ya sea en la resolución final dictada por la dependencia y entidad ó porque simplemente el solicitante no esta conforme con la respuesta que le dieron aún cuando eso no signifique necesariamente una negación de información. Es decir, si una persona que hizo una solicitud de información ante la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad y el proceso por el que transita su solicitud tiene una resolución clara y llana:

Pero, si al recibir su información el solicitante se da cuenta de que no es lo que pide o que le faltan datos adicionales que fueron solicitados por él, o en su defecto la entrega de la información se hace en un formato incomprensible, la dependencia se niega a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, o el solicitante no está conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega el solicitante esta en todo su derecho de interponer un recurso de revisión.

De la misma manera que la solicitud de acceso a la información, la interposición del recurso, podrá presentarse en escrito libre, señalando solamente la dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud, el nombre del recurrente (sin acreditar identidad) y del tercero interesado si lo

¹⁹⁸ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, (coord.), *op. cit.*, 2004, p. 109

hubiera, así como el domicilio o medio para recibir notificaciones, las cuales sobra decir, también podrán hacerse por medios electrónicos.¹⁹⁹

Una vez recibida la notificación de la resolución, el solicitante tiene un plazo de 15 días para interponer el recurso de revisión en el cual solicite la información que considere haya faltado o por considerar en el caso de una negativa, una mala clasificación, etc. se reconsidere su solicitud y pida la intervención del IFAI para que sea este órgano garante el intermediario entre la dependencia y el solicitante, el cual a partir de ese momento será llamado recurrente.

Es entonces cuando la Unidad de Enlace remite al IFAI a través del INFOMEX, un recurso de revisión, el Comisionado Presidente mediante un sistema implementado por el propio Instituto turna a uno de los Comisionados Ponentes para que éste a su vez presente un proyecto de resolución en un plazo de 30 días hábiles. Para lo cual el Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes y durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, lo que significa que de necesitarse hacer correcciones en algunos defectos que pueda tener, en éste caso el recurso de revisión se harán a favor del recurrente. Durante esta etapa las partes podrán presentar ya sea oral o escrito, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones para la formación de alegatos.

Una vez transcurridos los trámites anteriores el Pleno resolverá en definitiva, dentro de los 20 días siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, haciendo públicas todas las resoluciones. La Ley especifica que cuando existan causas justificadas el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual (30 y 20 días respectivamente) los plazos establecidos.

Dentro de esta resolución definitiva que motive el IFAI, respecto del recurso de revisión, se:

- ❖ Desechará por improcedente cuando: el recurrente no haya interpuesto el recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles señalados después de la notificación de respuesta a la solicitud de información; se haya

¹⁹⁹ *Ibíd.*, p. 112

resuelto en definitiva del tema sobre el cuál versa el recurso anteriormente; se recurra a una resolución que no haya sido emitida por un Comité o ante los tribunales del Poder Judicial Federal; y por último se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

- ❖ Sobreserá cuando: el recurrente se desista expresamente del recurso; el recurrente fallezca, cuando aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la Ley, o cuando la dependencia responsable del acto de resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.
- ❖ Confirmará la decisión de comité, es decir, aceptará y ratificará el carácter de reservado, confidencial, inexistente, o la reserva parcial que haya dictaminado el Comité de Información.
- ❖ Revocará o modificará las decisiones del Comité cuando: las respuestas emitidas por las dependencias sean diferentes a lo establecido en la norma que rige la materia de la solicitud. El IFAI podrá revocar la respuesta del sujeto obligado ya sea para que haga una nueva búsqueda de la información, para que clasifique o desclasifique la información solicitada.

Es decir, cuando el IFAI decide revocar la respuesta otorgada se hace con la finalidad de reestablecer el procedimiento hecho por la dependencia y atender en la medida de lo posible la petición de los particulares.

En lo que respecta a la modificación de una respuesta, esta se hace normalmente cuando el sujeto obligado no atendió a cabalidad el procedimiento establecido en la Ley ya sea, de búsqueda o entrega de la información.

Cualquiera que sea la resolución del IFAI, ésta será comunicada al recurrente y a la dependencia involucrada, ante lo cual sólo el recurrente puede acudir a una vía de amparo o impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En el caso de las dependencias y entidades, éstas tendrán que acatar las resoluciones pues tienen carácter de definitivas según el artículo 59 de la Ley. Por último, la Ley también contempla la posibilidad de que transcurrido un año

de la expedición de la resolución que conforme la resolución de un Comité, el particular a efecto podrá solicitar ante el mismo Instituto reconsiderar la resolución, la reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

Hay que hacer una precisión en cuanto a que la Ley establece materias de excepción a la publicidad de la información, ello significa que ante el derecho de acceso a la información pública, puede anteponerse el derecho tanto de protección al interés general, como el derecho de un particular a que no se conozca información que le pertenece y está protegida por algún secreto, o bien, sus datos personales.²⁰⁰ En el artículo 13, de la LFTAIPG, se establecen cuáles son los supuestos de reserva que protegen el interés general.

Por otro lado, no será suficiente con que la información esté directamente relacionada con las materias de reserva, sino que además se pueda causar un menoscabo o serio perjuicio a éstas. En el derecho comparado existe la denominada prueba de daño o también llamada *harm test* en Estados Unidos y Canadá, que implica que el clasificador debe llevar a cabo un análisis serio respecto de si la información cae o no dentro de las excepciones previstas en la Ley y además, si su divulgación traería como consecuencia que se actualice el daño.

En ese sentido, el daño deberá ser presente, probable y específico, esto significa, que no puede hablarse de un daño, si no puede darse un ejemplo del mismo. El clasificador debe llevar a cabo un análisis acucioso del documento y su contenido, a efecto de poder determinar si se cubren los supuestos de daño presente, es decir, que se actualice en el corto y mediano plazo, probable, en términos de que exista una alta probabilidad de que ocurra el daño y, finalmente, específico, referido a un caso concreto.²⁰¹ Lo que significa que el servidor público que clasifique documentos deberá señalar cuáles son las excepciones de reserva previstas en la ley que le permiten tomar esa decisión.

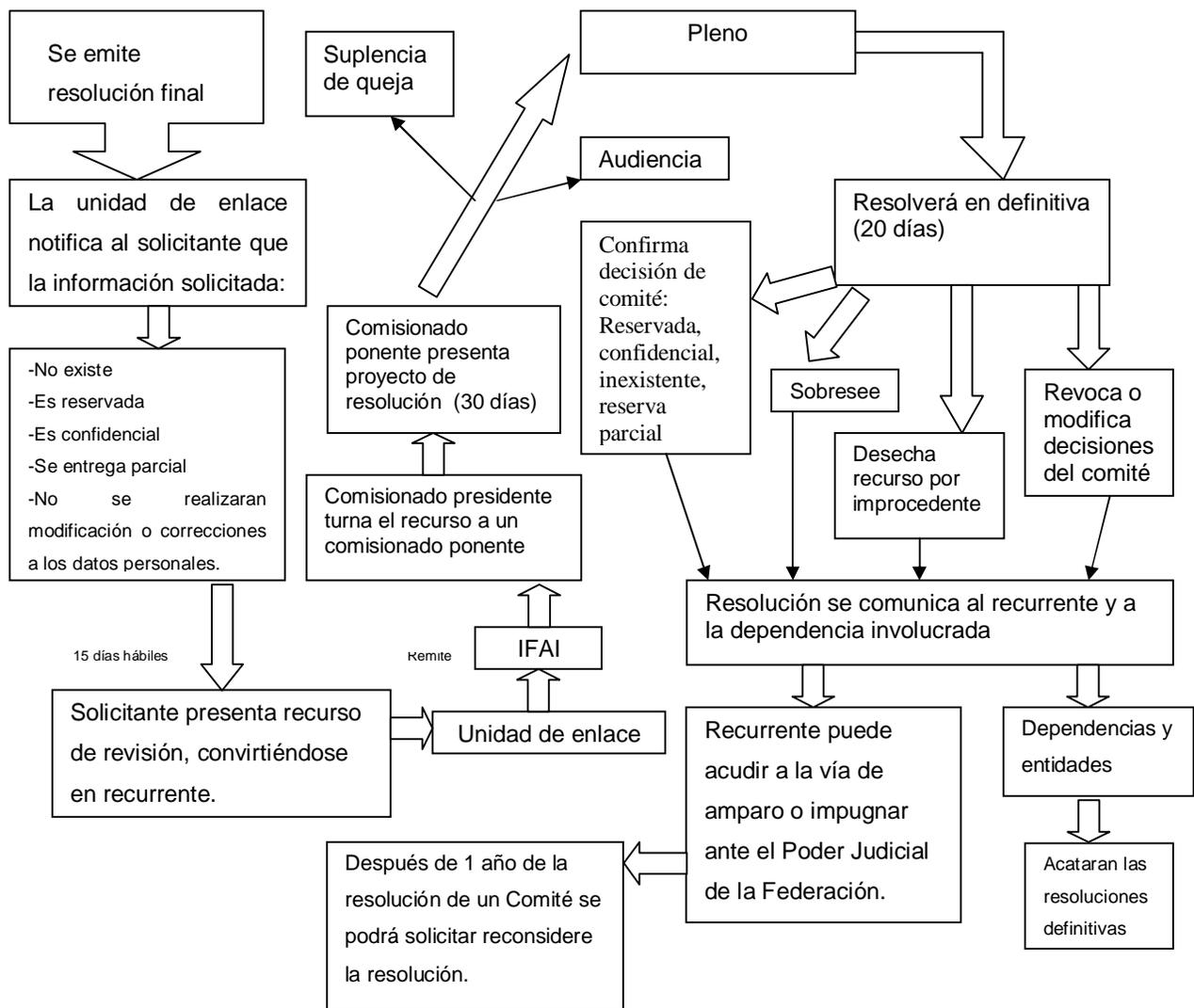
²⁰⁰ *Ibid.*, p. 114

²⁰¹ *Ibid.*, p. 116

Ello, acotando y designando los conceptos que la Ley establece para el caso específico de reserva de información.

El esquema que ejemplifica el proceso que se lleva a cabo para un recurso de revisión es el siguiente:

Procedimiento ante la interposición de un recurso de revisión.



Fuente: Basado en, Trinidad Zaldivar, Ángel, La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

La eficiencia y plena vida jurídica de la transparencia recae de manera central en todos los servidores públicos que generan, reciben, clasifican, archivan, transmiten o utilizan información de todo tipo. El reto se encuentra en hacer de

esta nueva cultura de la transparencia un quehacer cotidiano, más que una nueva carga burocrática. Todo cambio democrático requiere de vencer inercias y cánones enquistados en el ámbito de lo público.²⁰² Pero uno de los problemas que enfrenta el IFAI a pesar de las facultades otorgadas es que, más allá de exhibir al que se comporta sin transparencia, no tiene recursos jurídicos coercitivos para hacer cumplir sus mandatos.

²⁰² *Ibíd.*, p. 123

Capítulo III. De la Ley al ideal. Cómo mejorar un derecho fundamental.

El presente capítulo cobra importancia en tanto que representa una propuesta de cómo mejorar un derecho fundamental como lo es el acceso a la información y rendición de cuentas, y por tanto las consecuencias que traería a la vida política, social, e incluso económica de nuestro país.

Se pretende dar una explicación más a fondo de cuáles son los problemas que afronta hoy en día el derecho de acceso a la información, los retos que plantea una política de transparencia en un país como el nuestro, así como el papel que tiene la sociedad civil en la defensa del mismo, asumiendo la responsabilidad que como ciudadanos o miembros de un Estado tenemos. Por otro lado, se intenta dar una propuesta para disminuir los problemas que conlleva la corrupción, así como una perspectiva de las condiciones mínimas para la existencia de la transparencia y el acceso a la información.

3.1 ¿Cuáles son las condiciones mínimas para que exista o se fortalezca la transparencia y el acceso a la información?

Este apartado nos llevará a reflexionar sobre aquellas cosas que cobran importancia para la realización de un derecho fundamental como lo son: el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, por tanto, es que se analizaran los elementos que para el presente trabajo son claves y necesarios para la existencia y fortalecimiento de una cultura de la transparencia.

3.1.1 Confianza en el gobierno.

Se ha observado que una de las justificaciones centrales del derecho de acceso a la información y de las políticas de transparencia, se encuentra en factores y valores que van más allá de lo estrictamente jurídico y político, y

tienen impacto sobre fenómenos morales como lo son la corrupción y la confianza.²⁰³

Es por ello, que se propone que una de las condiciones mínimas para la existencia de la transparencia es la confianza mutua que debe de existir entre los gobernados y gobernantes, lo que representa un bien moral necesario de la democracia.

En tanto que la democracia representa una forma reglada de ejercicio del poder y el gobierno democrático en su forma representativa descansa, en la confianza de los ciudadanos. Éstos confían en que las decisiones gubernamentales estarán guiadas por la honestidad y por la persecución del bienestar general. También confían en que el resto de sus conciudadanos encaucen su participación en la toma de decisiones a través de los canales determinados por las reglas del juego político.²⁰⁴

Es decir, en una democracia se espera que exista un mínimo de confianza puesto que existe una interacción constante entre el gobierno y gobernados. Como lo decía Rousseau existe un pacto social en el cual se delega cierta soberanía para que los gobernantes tomen las mejores decisiones en pro del bien común. Sin embargo, eso no significa que una vez delegada los gobernados pueden olvidar que tienen un papel fundamental en la observancia de la responsabilidad delegada para el correcto funcionamiento. La confianza, rinde sus mayores beneficios en una democracia cuando el sistema ha creado los mecanismos para que la sociedad pueda acercarse a su gobierno y pedirle una rendición de cuentas de lo que ha hecho en su gestión, el cómo ha gastado sus recursos, el que transparente sus mecanismos internos, etc.

La rendición de cuentas, pretende echar luz en los clásicos *arcana imperii*, los sectores del Estado imperial, en donde ya no tienen legitimación. La última parte de esa frase es importante: queremos sacar las entrañas del Estado a la

²⁰³ Cruz, Revueltas, Juan Cristóbal, *op.cit.*, 2009, p. 9

²⁰⁴ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *op.cit.*, 1997, p. 87

luz pública en donde no se justifica mantenerlas debajo de la mesa. La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes exigen cuentas. En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública.²⁰⁵

Lo que se pretende entonces al mostrar a la luz pública los ~~secretos~~ del Estado es que la sociedad confié en el gobierno tenga la plena seguridad que ya no está dispuesto a esconder información a menos que eso implique un bien mayor para la sociedad, entendiendo que parte de la poca confianza que puedan tener las personas en su gobierno deviene del mayor o menor número de información reservada que estos puedan mirar. Pero también obliga a ver que quien pide la información conlleva necesariamente una responsabilidad. Se exige el respeto a la verdad, lo cual no es otra cosa que el derecho a saber, a cuestionar, a involucrarse en los asuntos públicos, con el fin de legitimar un gobierno y crear sociedades informadas.

3.1.2 Democracia para la construcción de un derecho fundamental.

Al hablar de transparencia y de acceso a la información gubernamental, es necesario incorporar el tema de la democracia. Sólo en los gobiernos democráticos es deseable pensar en la posibilidad de exigirle al gobierno que rinda cuentas y que permita que los ciudadanos se acerquen a la toma de decisiones.²⁰⁶

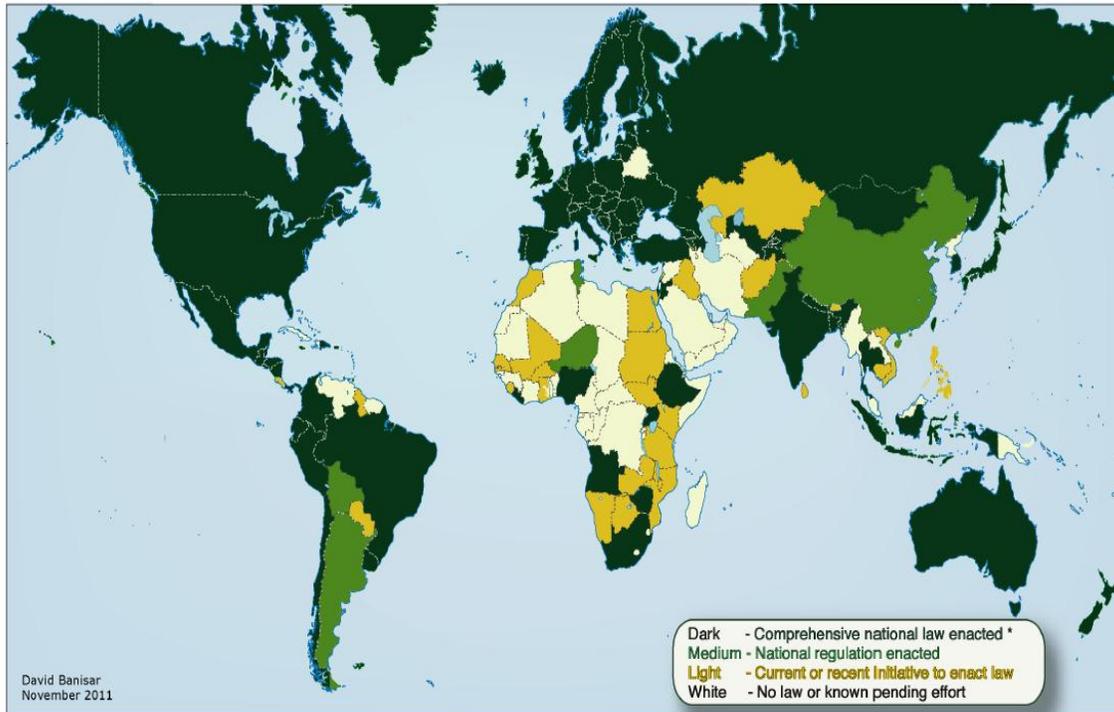
Sólo basta recordar que hasta antes de Gorbachov y su sacudida, en el mundo sólo había 14 países con una ley de transparencia y acceso a la información o algo similar. A partir de la irrupción de Gorbachov; se vino una enorme oleada que cubrió, en un lapso de apenas 15 años, a 54 países dotándolos de una legislación *glasnost*. La política de Gorbachov, no sólo ayudó a derrumbar el muro alemán, sino que echó por la borda varios mitos en cuanto a la necesidad de la secrecía estatal. Le dio una gran lección al

²⁰⁵ Schedler, Andreas, *op.cit.*, 2009, p.28-29

²⁰⁶ Trinidad Zaldivar, Ángel, *op.cit.*, 2006, p. 7

mundo.²⁰⁷ Para el año 2006 existían, al menos, 68 países %transparentes+, y hoy en día existen 95 países que cuentan con leyes de acceso a la información, tal y como lo podemos observar en el siguiente mapa²⁰⁸:

National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2011



*Not all national laws have been implemented or are effective. See <http://www.article19.org/>

Fuente: *Social Science Research Network*.

Lo cierto es que la democracia fortalece a un Estado transparente, pero pensemos cómo es que un gobierno democrático hace posible que las leyes de transparencia se desarrollen y si el nuestro es un país democrático, lo que posiblemente nos lleve a ver el caso a la inversa, es decir, que un estado sea democrático no necesariamente implica que tenga leyes de acceso a la información, pero si podemos ver que la existencia de dichas leyes promueve un ambiente mucho más democrático al interior de los gobiernos en dos sentidos.

El primero en que las leyes de acceso a la información son democráticas porque permiten el acceso de cualquier persona a la información en posesión

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 29

²⁰⁸ Consultado en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857498, el 19 de diciembre de 2011.

del gobierno, lo que significa una igualdad (principio básico de la democracia); y en un segundo sentido en que promueve la libertad para que las personas elijan qué información desean, para qué utilizaran la información y el cómo la utilizaran, dotándolas del poder a la información sin ninguna necesidad de demostrar, ciudadanía o acreditar algún uso de la información.

Establecer que no se necesita demostrar interés jurídico a fin de acceder a la información gubernamental tiene su fundamento en la certeza de que ésta es, por naturaleza, pública, y debe ser accesible a cualquiera. Aceptado este principio resulta natural que la identificación del solicitante sea irrelevante para tomar la decisión de si debe entregársele o no la información solicitada. El único elemento importante para la autoridad está en determinar si la información es pública, debe reservarse o bien es de naturaleza confidencial. El foco de atención está en la naturaleza de la información y no en aquel que la solicita. Es precisamente en este sentido que las leyes de acceso a la información son, por naturaleza, democratizadoras. No es un privilegio económico o político lo que permite a una persona tener acceso a la información; ni siquiera la ciudadanía es un requisito. La sola condición de ser persona le permite a cualquier individuo tener acceso a la información.²⁰⁹

Por otro lado, es importante hacer notar que la condición democratizadora que proporciona el acceso universal a la información evita actos de discriminación en relación con los solicitantes, como podrían ser el domicilio o la ciudadanía, su color de piel, creencias religiosas, preferencias sexuales, sólo por mencionar algunos ejemplos. El más elemental sentido de la democracia nos indica que todos debemos ser tratados como iguales, por lo que el entender en este sentido el derecho de acceso a la información, como está establecido en nuestra Constitución, nos hace pensar en un progreso democrático, para el fortalecimiento de una cultura de la transparencia.

²⁰⁹ Carbonell Miguel, *El Régimen constitucional de la transparencia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 33, México, 2008, p. 36-37

3.1.2.1 México en la construcción de un derecho fundamental.

Veamos el caso mexicano ya que hasta hace no mucho tiempo era catalogado como un régimen autoritario, entendiendo éste, según la definición de Linz recogida por Morlino, como un sistema político con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en la realidad bastante predecibles.²¹⁰

Es de gran relevancia que en los últimos años, tanto el acceso a la información pública, como la transparencia constituyen la principal novedad democrática en nuestro país. México tuvo que resolver primero las reglas para la competencia y la distribución del poder político en la República (el tema electoral, que dominó la última parte del siglo XX mexicano), lo que dio como resultado que surgieran nuevas demandas y dilemas, de rediseño político, que estarán ligados a la calidad de la democracia.

El cambio no es menor, México dejó de ver la rendición de cuentas meramente como un trámite electoral, (*accountability* vertical) se dejó de pensar que la información sólo era relevante para efectos electorales (saber que hizo el gobierno en turno y cómo lo hizo), sino para efectos del control cotidiano del gobernado sobre el gobernante. Las leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental replantean el modo en que se ha entendido el control del poder y la división de poderes. Las leyes de transparencia introducen una modificación a esa concepción, pues el acceso a la información a partir de solicitudes formuladas directamente por el ciudadano, sin mediación institucional alguna, configura una forma de control directo (no mediado) del gobernado sobre el gobernante.²¹¹

²¹⁰ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.37

²¹¹ López Ayllón, Sergio (coord.), *op.cit.*, 2006, p. 174

Las elecciones, pasaron a ser entonces uno más de los mecanismos que se tienen para la interacción de los gobernantes y los gobernados pero no el único. La entrada en vigor de la transparencia y la rendición de cuentas en una Ley replanteó la confianza que pudieran tener los ciudadanos ante sus instituciones pues ahora también son responsables de poder ejercer su derecho de petición, pero sobre todo hizo entender al gobierno que ya no sólo sería en elecciones donde los ciudadanos podrían ejercer una participación activa como miembros de una democracia.

Por otra parte, los autores contemporáneos han llegado a ubicar como un elemento crucial para medir el grado en la calidad de la democracia a la diada transparencia-acceso a la información, puesto que para la teoría democrática, se piensa que un gobierno es más democrático mientras más información cierta y sistemática esté dispuesto a otorgar a su sociedad.²¹² Pero lo cierto es, que no sólo basta con tener la información sino que la información sea de calidad, para poder tomar mejores decisiones, formar ciudadanos concientes y responsables; ya veremos más adelante cuánto es que puede influir información de calidad y una participación vigilante de la sociedad.

En los últimos treinta años, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más penetrante, más poderosa, más armónica, hasta volverse una ecuación característica de la modernidad y la globalización, pues en el primer lustro del siglo XXI, casi no queda país democrático que no tenga o que no discuta la pertinencia de poseer una ley de transparencia. El hecho histórico es éste: la democracia mexicana se fue abriendo paso de manera independiente a la idea de transparencia.²¹³

Sin embargo, y pese a los grandes cambios que ha traído consigo la entrada en vigor de una Ley de transparencia y acceso a la información, no se puede decir que México tenga una democracia consolidada. Hay autores que sostienen que en México hay una poliarquía, es decir, una democracia

²¹² *Ibid.*, p.175

²¹³ Aguilar Rivera, José Antonio, *op.cit.*, 2007, p. 5

inconclusa o imperfecta, en los términos de Dahl. El contexto mexicano es difícil y el proceso está siendo lento y lleno de curvas, pero está en marcha. En el terreno del desarrollo del derecho a la información . una condición democrática básica- se ha conseguido, aprobar una ley de acceso a la información pública gubernamental, necesaria tras más de un cuarto de siglo de intentos vanos, donde las autoridades percibieron que era el momento.²¹⁴

Cuando hablamos de un gobierno poliárquico se hace necesario decir cuáles son las características que tiene este tipo de gobiernos y porque México está considerado como tal; en ese sentido, un gobierno poliárquico tiene funcionarios electos; elecciones libres e imparciales, llevadas a cabo con regularidad; y un sufragio inclusivo. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar, salvo que les hayan suspendido sus derechos como en el caso de los reos; derecho a ocupar cargos públicos; libertad de expresión; variedad de fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley y que no deben estar monopolizadas por el gobierno ni por ningún otro grupo; y autonomía asociativa,²¹⁵ derivado de lo anterior, es que se puede decir que México se considera como una poliarquía.

Ahora bien, dentro de las poliarquías modernas existe un componente liberal que se ha inyectado, esto es, la idea de que existen ciertos derechos que ningún tipo de poder, menos aun el estatal, puede invadir. Con el componente republicano, la idea de que el desempeño de responsabilidades públicas es una actividad dignificante que exige una cuidadosa sujeción a la ley y una entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique el sacrificio de los intereses privados de los funcionarios. Tanto la tradición liberal como la tradición republicana plantean una distinción crucial entre la esfera pública y la esfera privada, pero las implicaciones de este corte son muy diferentes.²¹⁶

Por lo que hemos visto hasta ahora se advierte que el ideal de un estado es que cuente con una mezcla entre el liberalismo, republicanism y democracia;

²¹⁴ Navarro Rodríguez, Fidela, *op.cit.*, 2004, p.40

²¹⁵ Trinidad Zaldívar, Ángel, *op.cit.*, 2006, p. 13

²¹⁶ O'Donnell, Guillermo, *op.cit.*, 2007, p.89

retomando del republicanismo la virtud de sus gobernantes, puesto que sus acciones están sujetas a la ley; de la democracia, recordar que es un gobierno de los ciudadanos y no sólo para los ciudadanos; y finalmente del liberalismo, resaltar la defensa de los derechos fundamentales que todas las personas tienen por pertenecer a una sociedad.

Lo que ha de quedar claro, es que del surgimiento de la democracia clásica a la fecha, el concepto ha cambiado en muchas cosas pero no en algo fundamental: democracia implica, conlleva necesariamente, participación ciudadana. David Held, sostuvo que dos de las características fundamentales de una democracia participativa son, la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad; y un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas.

Por desgracia, durante décadas en México esta participación ciudadana se vio prácticamente acotada a la emisión del voto, es decir, el voto era el único mecanismo que daba legitimidad al gobernante. Sin embargo, la legitimidad de un gobierno no se agota en un sólo acto ciudadano. El voto es únicamente el principio. El sentido de la democracia de hoy, apunta a que los gobiernos electos mayoritariamente deben, además, ser transparentes. Pues de nada serviría un gobierno electo democráticamente, que ocultase como cualquier gobierno autoritario lo haría, las razones de sus decisiones y las decisiones mismas. Por lo que se puede concluir como diría el Comisionado del IFAI, Ángel Trinidad, que un gobierno opaco deviene de un gobierno ilegítimo.

Derivado de lo anterior, podemos pensar por una parte, que México ha dado un gran paso, en el afán de consolidar un gobierno que ya de por sí estaba dotado de las más altas virtudes de legitimidad en el año 2000, al haber roto con una tradición priísta. Por otro lado al haber cumplido una promesa de campaña como lo era el reglamentar el tema de la transparencia y el acceso a la información en México; el gobierno Foxista sellaba un compromiso y ponía de antemano la posibilidad de poder presentarse como uno de los gobiernos más legítimos, pero sobre todo más democráticos de los últimos 70 años para la historia de este país.

Es decir, después del 2000 se rompieron con dos tradiciones que se creía jamás saldrían del ADN de los mexicanos; el primero, que a través del voto era la única posibilidad de participación ciudadana, o por lo menos la única utilizada y que además de todo realmente no los representaba porque se dudaba de la credibilidad de las propias elecciones; y segundo, que México era un país autoritario con una dictadura de partido que no estaba respaldado por una legitimidad y que estaba lleno de corrupción y opacidad. Siendo la transparencia y la rendición de cuentas uno de los pocos y más grandes logros que ha tenido el gobierno panista.

El Presidente electo, Vicente Fox, no quería que nadie le arrebatara lo que consideraba su bandera política: la transparencia. Por ello, desde antes de entrar en funciones, el equipo de transición identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en la materia de acceso a la información gubernamental, como uno de los aspectos jurídico-políticos prioritarios para completar y consolidar la transición política en México.²¹⁷

Una vez que el país pudo dar un salto a la alternancia política y pensó en la creación de una Ley de Transparencia contribuyó, en el ámbito político, a que los ciudadanos despertaran políticamente y se involucraran de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Lo que permitió que los ciudadanos se transformaran de una población generalmente pasiva que sólo acudía a las urnas en momentos específicos, a actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participan en el diseño de las políticas públicas.²¹⁸

Por lo que en la actualidad para hablar de un verdadero Estado es condición indispensable que, más que población, haya ciudadanos. El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes básicos de cualquier modelo que se piense democrático, por lo que se podría llegar a pensar bajo esta misma lógica que un gobierno opaco deviene en un

²¹⁷ Trinidad Zaldivar, Ángel, *op.cit.*, 2006, p. 41

²¹⁸ *Ibíd.*, p. 9 y 141

gobierno ilegítimo. Sin embargo, la democracia de hoy pone al gobernante cara a cara con el gobernado.

Cabe resaltar que lo importante de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es que no fue una ley que regulara la información en los medios de comunicación, o la manera como ellos informan, lo que aumentó la confianza en la sociedad puesto que se dieron cuenta de que no era una Ley que en poco tiempo se convertiría en mordaza o de comunicación social, sino que esta era una Ley que iba mucho más allá de las expectativas, venía a reconocer un derecho fundamental, es decir, después de más de veinte años de no retomar un tema de esta naturaleza, pero sobre todo, el darle un enfoque completamente diferente a lo que hasta entonces se había propuesto. El momento político y social por el que estaba atravesando el país creó las condiciones necesarias para que la sociedad emitiera un voto de confianza hacia la creación de una ley que prometía iniciar un verdadero proceso de rendición de cuentas y que los haría partícipe de su gobierno, para poder recibir algo que le es propio, la información.

3.1.2.2 Sociedad, en un Estado democrático.

Del equilibrio entre el Estado y la sociedad civil depende en gran medida el buen gobierno democrático de cada país y por ende la gobernabilidad de su sistema. La democracia se define, no por la separación de los poderes, sino por la naturaleza de los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado.²¹⁹

En Atenas, se acordó que los ciudadanos son la fuente de autoridad del poder político ejercido sobre ellos, por tanto tienen el derecho de ser informados de las decisiones de este poder. Sigue de esto que las decisiones de las autoridades democráticas deben ser públicas, en el doble sentido de que las razones y contenido de esas decisiones deben ser hechos públicos, y que

²¹⁹ *Ibíd.*, p. 12

los procedimientos que conducen a estas decisiones deben ser especificados en normas legales que también estén públicamente disponibles.²²⁰

Por lo que hay que estar consientes de que el poder político, es de los ciudadanos, no de quien lo ejerce, hay que entender que parte de la transparencia y la rendición de cuentas en un Estado Democrático es que las decisiones se hacen públicas porque les pertenecen a todos los miembros del Estado, porque lo legitima, da gobernabilidad, y quizás hasta la posibilidad de leyes más justas al ser observadas públicamente por quienes tendrán el deber y la obligación de respetarlas.

En Rawls, como en Habermas y Bobbio, la idea de una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política que permite la ilustración y educación de los ciudadanos. El problema de la educación o ilustración de los ciudadanos no se resuelve sólo con el cumplimiento de la exigencia liberal de que el gobierno sea mandatario y transparente, sino también añadiendo la obligación estatal de garantizar a todos el acceso a información veraz, crítica y estimulante de la reflexión y la crítica, aunque esto rebase el ideal liberal y empiece a transitar por la ruta de los ideales republicanos, que suponen al Estado obligaciones poderosas y fuerte presencia social.²²¹

Es decir, con un Estado transparente y que rinda cuentas no sólo se exige que la información sea visible, sino información de calidad y una sociedad que sea capaz de poder analizar la información; que vaya más allá de la obtención de la información, con fines informativos, sino con el fin de que ésta tenga un impacto social, llámese buen funcionamiento del gobierno, o a la inversa como una denuncia sobre algún mal funcionamiento del gobierno, que la existencia de una rendición de cuentas sirva para algo. La transparencia vale la pena porque exige que el Estado escuche todos los días a su sociedad, el cambio claro que es mayúsculo, puesto que la premisa es la existencia de una sociedad que exige sistemáticamente información y una burocracia capaz y

²²⁰ O'Donnell, Guillermo, *op.cit.*, 2007, p. 131

²²¹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *op.cit.*, 2008, p.50-51

organizada que pueda dar respuesta cabalmente a la demanda de información.

La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda. Ésta relación precisa del cumplimiento de un pacto de gobernabilidad, en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias, en el diseño de autoridad, faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza. En otras palabras, el pacto de gobernabilidad consiste en la autoridad de implantar el orden por parte del Estado, en el ejercicio de esta autoridad a través del gobierno y en la aceptación de este ejercicio por parte de la sociedad, la cual asume en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado.²²²

Jacqueline Peschard, Comisionada del IFAI, plantea la construcción de una sociedad democrática apelando a las bondades de los valores democráticos, como lo son, la legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política; e impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de dichos principios democráticos.

El acceso a la información gubernamental, plantea la descentralización de los mecanismos de vigilancia y control social. Toda la literatura relativa al control del gobierno ha partido principalmente, del supuesto de que el control está centralizado. Con el acceso a la información del gobierno se genera un control multilateral de la administración, en el que, en teoría, todos los ciudadanos se convierten potencialmente en agentes de control, porque todos pueden hacer solicitudes: todos pueden preguntar y por ende todos pueden vigilar.²²³

²²² Vergara, Rodolfo, *op.cit.*, 2009, p.34-35

²²³ Hofbauer Helena y Cepeda Juan Antonio, *Transparencia y rendición de cuentas*, en, Merino Mauricio (coord.), *op.cit.*, 2005, p. 49

Entendámoslo entonces de la siguiente manera: si como bien lo dice Peschard, fundamos la construcción de nuestra sociedad en los principios clave de la democracia como lo son la legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, y como se ha dicho a lo largo de este trabajo en la igualdad y libertad de todos los miembros de un Estado, seamos capaces entonces de aceptar la responsabilidad de asumir que la vigilancia del buen o mal funcionamiento del Estado es una labor compartida del propio gobierno hacia adentro, con los mecanismos que él mismo ha diseñado para el control de sus organizaciones, pero también de la sociedad al interior del gobierno, como miembros activo de la sociedad, al preguntar y cuestionar constantemente las actuaciones gubernamentales.

Teóricamente, el acceso a la información pública, facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. Cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentara y documentara de mejor forma. De esta manera el acceso a la información se reflejaría en una mayor rendición de cuentas, robustecería el Estado de Derecho y desembocaría en un mejor desempeño gubernamental.²²⁴

Lo anterior se deriva de la percepción que en mayor o menor medida tenemos sobre el estado en el que guardan los servidores públicos la administración pública de nuestro país, y en donde gracias a las malas prácticas burocráticas se ha creado una visión en la cual se piensa que la administración pública es un foco donde puede florecer la corrupción, o al menos, que su organización y funcionamiento establecen condiciones adecuadas para que los funcionarios públicos realicen comportamientos no aceptables. Tan es así, que se ha llegado a afirmar que la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo.²²⁵

²²⁴ Ackerman John M. (coord.), *op.cit.*, 2008, p.11

²²⁵ Malem Seña, Jorge F., *op.cit.*, 2002, p. 48

Louis Brandeis, miembro de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, dijo que «la luz del sol es el mejor desinfectante», por lo que se espera que la transparencia cumpla un doble papel: por un lado, disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por temor de ser descubierto) y, segundo, proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla y corregirla. Es por ello que el autor concluye, la función de la gobernanza es buscar el equilibrio de poder en la relación gobierno-sociedad.

De ahí, la idea de que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas sean tomadas como parte de una posibilidad de observancia global donde cualquier persona puede acceder a la información, a los datos, a los documentos gubernamentales y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

Lo cierto es que los Estados, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. El acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, en un sistema democrático y participativo, para que la ciudadanía ejerza sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.²²⁶

Por tanto, podemos pensar el cómo o para qué sirve hoy en día la rendición de cuentas de la siguiente manera:

- a) Bajo criterios políticos, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora la calidad y capacidad personal de políticos y funcionarios.

²²⁶ Trinidad Zaldivar, Ángel, *op.cit.*, 2006, p. 18-19

- b) Bajo criterios administrativos, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.
- c) Bajo criterios profesionales, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial.
- d) Bajo criterios financieros, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- e) Bajo criterios legales, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley.
- f) Bajo criterios constitucionales, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales.
- g) Finalmente, bajo criterios morales, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.²²⁷

Por lo que podemos pensar, que una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones de variación, que deben colocarse en el centro del análisis empírico. Las primeras dos, son dimensiones procedimentales, por cuanto se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Éstas son: 1) *rule of law*, o el respeto a la ley; 2) *accountability*, o rendición de cuentas; la tercera dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 3) *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general. Las últimas dos dimensiones son sustantivas: 4) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 5) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.²²⁸

Lo anterior, significa un modelo ideal del cómo es que debería de funcionar cabalmente la rendición de cuentas, la transparencia y el derecho de acceso a

²²⁷ Schedler, Andreas, *op.cit.*, 2009, p.31-32

²²⁸ Morlino, Leonardo, *Democracias y Democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México, 2005, pág. 261.

la información. Sin embargo, estamos conscientes de que hace falta mucho trabajo y que hay cosas en las cuales hoy en día la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia no han logrado tener un impacto significativo. Pero en los cuales se pretende hondar en los próximos apartados de este trabajo, como son el ámbito moral, legal y administrativo.

3.2 ¿Cuáles son los elementos nocivos para una democracia en México, que han tratado de combatir la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información?

No se podría explicar el surgimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información en México, si no es porque han surgido como mecanismos de combate a la corrupción y la opacidad al interior del gobierno. Dichos mecanismos han surgido como parte de una cultura democratizadora y han servido entre muchas otras cosas como contrapesos y elementos de mejora gubernamental.

Por tanto este apartado tratará de explicar aquellos elementos que en la vida de nuestro país han perjudicado la visión que como ciudadanos tenemos de la forma en la que se llevan a cabo los procesos al interior del gobierno y del cómo se podría mejorar la percepción de ella tanto al interior como al exterior del gobierno para la creación de una cultura de la transparencia, y rendición de cuentas, así como el fortalecimiento de un derecho fundamental, el acceso a la información.

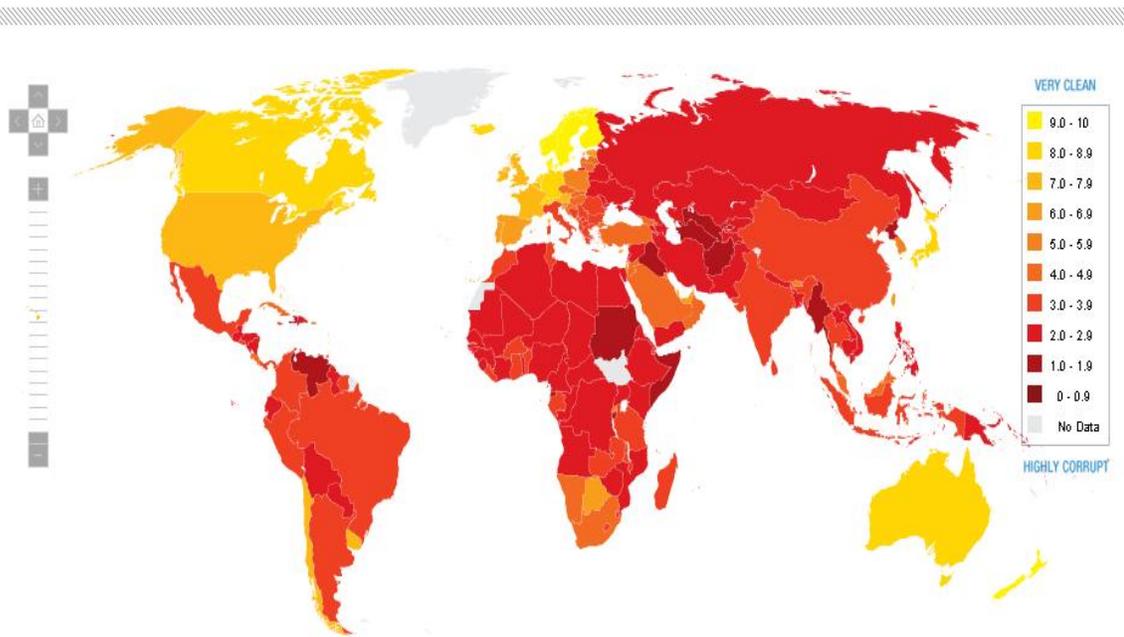
3.2.1 Corrupción como elemento nocivo de la transparencia.

En este trabajo se considera a la corrupción como uno de los principales elementos desfavorables para la transparencia, ya que la corrupción implica un acto de deslealtad o hasta traición con respecto al sistema normativo, viola las reglas establecidas, y por ende pone en duda la ética social de las personas y demuestra desviaciones morales y jurídicas graves.

Hablemos entonces de lo que ha significado para un país como México un problema tan grave como lo es la corrupción. De acuerdo a las cifras ofrecidas por Transparencia Mexicana, con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2011²²⁹, en el cual el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) ubica a México en la posición 100 de 183 países, con una calificación de 3.0 en una escala donde 0 es la mayor percepción de corrupción y 10 la menor percepción de corrupción.

Tal y como lo podemos ver en el siguiente mapa²³⁰ el cual ilustra el nivel de corrupción a nivel mundial:

Índice de percepción de la corrupción en 2011



[DOWNLOAD REPORT](#)

Fuente: Transparencia Mexicana

Por tanto, de acuerdo al IPC México, presenta con respecto al 2010 año una mayor percepción de corrupción con un cambio nominal de una décima. En comparación con otros países del continente americano, México se ubica en la

²²⁹ En:

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeEjecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf, 22 de diciembre de 2011. El índice muestra sólo las percepciones de las personas quienes fueron encuestadas por lo que sólo se toma como una medida referencial de lo que las personas bajo su experiencia o situaciones vividas califican como corrupción.

²³⁰ En: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, 22 de diciembre de 2011.

posición 20 de 32 países evaluados por el índice. Si se compara con los países que integran el grupo de los 20 (G20), México se ubica en la posición 16 de 19 países evaluados (la Unión Europea no es considerada en bloque para el IPC) con resultados similares a los de Indonesia y Argentina. Por debajo de estos países sólo Rusia presenta mayor percepción de corrupción en el G20. Si se le compara con Brasil, India, China y Rusia, el llamado grupo BRIC, México ocuparía la cuarta posición, sólo seguido de Rusia. En América Latina el país mejor ubicado en el IPC es Chile en la posición 22 a nivel global y una calificación de 7.2, lo que le ubica casi 80 lugares por encima de México. Entre los países de la OCDE, México ocupa la posición 34 de 34 países evaluados.²³¹

Las cifras anteriores, aunque hay que decirlo son percepciones, denotan que México tiene una debilidad evidente en cuanto a su sistema de valores, la ilegalidad, la corrupción y la opacidad indican una falta de conciencia colectiva y una falta de lealtad al sistema normativo que rige al país, pues de lo contrario la sociedad percibiría un ambiente totalmente diferente. Habrá que ver a lo largo de las siguientes páginas de quien es la responsabilidad de hacer un cambio en la visión que se tiene de México con respecto a la corrupción para intentar mejorar la calificación que nosotros mismos hemos dado a nuestro país.

En este mismo sentido, el Informe del Latinobarómetro 2011, arrojó cifras que resultan de interés, puesto que nuestro país, sigue intentando alcanzar una democracia consolidada pero de acuerdo a las cifras presentadas en dicho informe se encontró que entre las cosas que le faltan a la democracia esta reducir la corrupción (48%), garantizar la justicia social (33%), aumentar la participación ciudadana (31%) y la transparencia del estado (31%). Sólo un 13% dice que a la democracia no le falta nada, que está bien como está.

²³¹ La información pertenece al "Comunicado de prensa presentación de los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2011+", publicado en: http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/IPC2011/01_IP_2011_Comunicado_de_prensa.pdf

La tabla²³² siguiente muestra los resultados obtenidos de la encuesta en Latinoamérica con los rubros señalados en el párrafo anterior y del lado derecho el porcentaje que arrojó la encuesta de acuerdo a cada país para el rubro específico de la corrupción; en el caso concreto de México, el 55% respondió que le hace falta a la democracia del país reducir la corrupción:



QUÉ LE FALTA A LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS TOTALES POR PAÍS 2011

P. ¿Qué cree Ud. que le falta a la democracia en su país o la democracia en su país está bien cómo está?
*Respuestas múltiples, totales suman más de 100%



Entre otros datos interesantes está que a la democracia en México le falta aumentar la transparencia del Estado un 36% y un 32% en cuanto a la falta de participación ciudadana. Dichos datos nos arrojan una perspectiva de lo que se puede mejorar en el país y de lo entrelazados que están esos indicadores puesto que combatir aspectos tan negativos como la corrupción incrementaría una mejora de la transparencia del Estado y con ella tal vez una participación más activa de la ciudadanía.

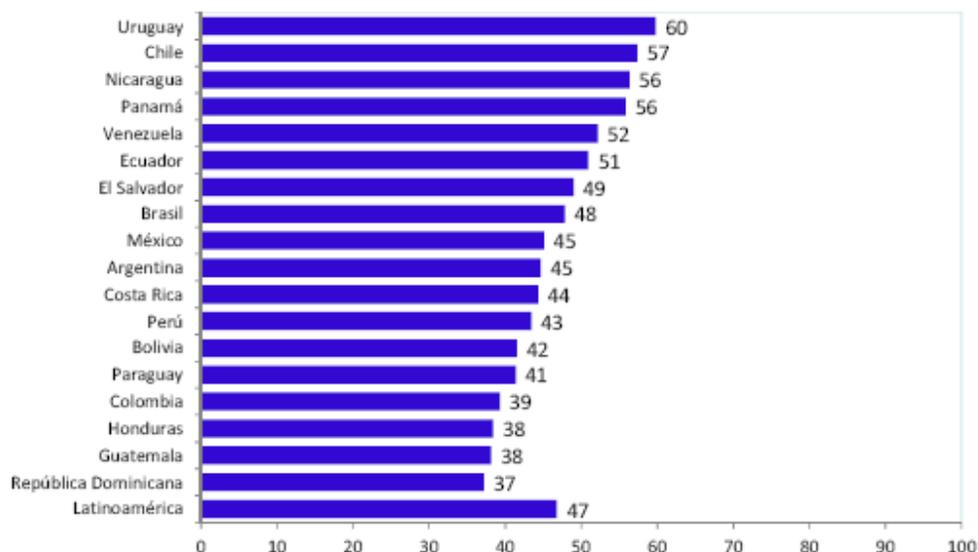
²³² Informe Latinobarómetro 2011, presentado en Santiago de Chile, el 28 de octubre de 2011, pág. 41, se puede acceder por el siguiente vínculo electrónico: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

Los esfuerzos realizados a favor de la transparencia tienen que incrementarse, no ha bastado sólo con la creación de una Ley Federal de Transparencia, un Instituto que regule la ley y favorezca su cumplimiento, o la creación de una Ley, con su respectivo Instituto al interior de los estados de la República, falta crear toda una cultura de la transparencia que sea conocida por la población ya que menos de la mitad, en promedio considera que México sea transparente tal y como se muestra en la siguiente gráfica²³³:

TRANSPARENCIA DEL ESTADO

TOTALES POR PAÍS 2011

*P. Por lo que Ud. sabe o ha oído, en una escala de 1 a 100, en donde 1 es "nada transparente" y 100 es "completamente transparente", ¿qué tan transparente considera Ud. que es el estado de (país)? *Aquí sólo promedio por países.*



Fuente: Latinobarómetro 2011

Derivado de lo anterior, en las páginas siguientes se tratará de explicar la propuesta que ha surgido con el fin de mejorar la perspectiva que como ciudadanos tenemos de nuestro país, las acciones que podrían contribuir a disminuir la corrupción y la opacidad; acciones que tal vez favorezcan el conocimiento y crecimiento de una cultura de la transparencia y el fortalecimiento de la democratización.

²³³ *Ibid.*, pág. 93, se puede acceder por el siguiente vínculo electrónico: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

3.2.2 Una cultura de la transparencia al interior de la Administración Pública Federal.

Las sociedades no sobreviven sólo por la existencia de un tejido jurídico-normativo. Necesitan también del tejido moral-normativo. La corrupción no podrá reducirse a límites tolerables mientras no haya un tejido social cosido por una moral cívica y pública en el ámbito político y más allá del ámbito político y entre toda la gente, desde los políticos hasta los estudiantes de bachillerato.²³⁴

La corrupción política, tan difundida incluso en algunos de los Estados que cuentan con los sistemas jurídicos más avanzados, tiene raíces más profundas. Por una parte ligadas al sistema económico, por otra a las relaciones entre ese sistema y el ámbito de las instituciones públicas. Pero también hay que buscar explicaciones en la esfera de los valores y de su crisis, de la psicología social y, en definitiva, de la ética colectiva.²³⁵

Putnam en 1993, decía que los contornos institucionales de un régimen democrático específico se explican por las tradiciones cívicas más antiguas de ese país, y que las instituciones cambian necesariamente con bastante lentitud. Dicha teoría nos da una idea del porque México ha transitado en un cambio tan lento para la transformación de una cultura cívica; veamos entonces cuáles han sido las tradiciones que han marcado nuestra cultura para poder entender nuestra propia evolución, asimismo, recordemos que nuestra historia parte del autoritarismo que gobernó el país por más de 70 años.

Conozcamos la visión de Leonardo Morlino que podría resultar pertinente para explicar lo que ha ocurrido en nuestro país y del porque a pesar de los esfuerzos realizados aún no se puede considerar que México esté libre de corrupción, o por lo menos que la cultura de la transparencia al interior de las dependencias gubernamentales se encuentre consolidada en su totalidad.

²³⁴ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *op.cit.*, 1997, p. 128

²³⁵ *Ibíd.*, p. 189

Defino como tradiciones o herencias autoritarias a aquellos modelos de comportamiento, reglas, relaciones, situaciones sociales y políticas, pero también normas, procedimientos e instituciones, que fueron introducidos o reforzados por el régimen autoritario inmediatamente precedente a la transición democrática. Las herencias autoritarias influyen un amplio espectro de instrucciones políticas, económicas y sociales; emergen a menudo con evidencia en el funcionamiento y el comportamiento de los aparatos de seguridad; pueden encontrar sustento en específicos actores, intereses, identidades; incluyen modelos de dominio social y una fuerte desigualdad de acceso a las instituciones legales y políticas; pueden asumir la forma de recuerdos del pasado represivo, que permanecen en estado latente, pero en particulares momentos pueden activarse y manipularse por actores sociales y políticos.

En primer lugar, una herencia autoritaria mantiene en su interior tres elementos, ligados entre sí, pero que pueden estar presentes también parcialmente en el nuevo entramado democrático: a) un conjunto de creencias, valores y posiciones; b) una o más instituciones públicas, entes o simples organizaciones; c) los comportamientos derivados de las relaciones entre las primeras dos dimensiones. En los procesos de cambio político, estos elementos pueden producir escenarios diversos: las creencias, los valores y las posiciones pueden atenuarse o desaparecer durante el régimen democrático, mientras persisten las instituciones o las organizaciones portadoras de específicos intereses; o bien las creencias pueden persistir pese al cambio de régimen, mientras desaparecen las instituciones; también un comportamiento puede persistir a causa de la inercia, cuando las creencias o las instituciones han desaparecido.²³⁶

Ahora bien lo anterior no quiere decir que México una vez alcanzada la transición en el poder sea completamente democrático, pero lo cierto es que

²³⁶ Morlino, Leonardo, *op.cit.*, 2005, pág.290

existió un cambio en el manejo de la acción gubernamental y dio paso al surgimiento de nuevas instituciones y el fortalecimiento de aspectos que contribuyen a la democracia, tal es el caso de la transparencia, la rendición de cuentas y el reconocimiento constitucional del acceso a la información como un derecho fundamental.

Sin embargo, y a pesar de dichos cambios, lo cierto es que ha sido muy difícil deshacer ciertas prácticas corruptas que se han llevado a cabo durante años, como lo es, sólo por mencionar un ejemplo, las mordidas para agilizar trámites, o evadir multas. Como lo menciona Morlino, es parte de la creencia colectiva que se ha convertido en inercia, en donde se piensa que es mucho más fácil hacer pagos fuera de la ley, que aceptar la responsabilidad de nuestros actos, o en el caso de agilizar los trámites porque se piensa que de no hacerlo no se tendría acceso a ellos.

En segundo lugar, como lo sugiere la propia definición, existen dos tipos fundamentales de herencias: a) las relativas a los valores, las instituciones y el comportamiento queridos por el régimen autoritario; b) las que refuerzan valores precedentes e instituciones existentes, con nuevas instituciones, entes u organizaciones y consecuentes hábitos de comportamiento.

En tercer lugar, una herencia implica siempre continuidad con un fenómeno preexistente, pero en términos más generales, podrían también considerarse como una reacción al fenómeno que le ha precedido. En este sentido, los artífices de la democratización perciben claramente la necesidad de diferenciar el nuevo régimen del precedente.²³⁷

El ejemplo más claro que ilustra lo anterior es la corrupción, pues ha sido una herencia que persiste a pesar de un cambio en el régimen político, y la diferenciación más grande que quiso hacer el gobierno foxista del gobierno priísta fue la construcción de la cultura de la transparencia, que como vimos en

²³⁷ *Ibíd.*, pág. 291

el capítulo segundo de este trabajo, si bien es cierto, estuvo presionado por la sociedad para que se retomara y reglamentara después de 25 años de olvido, también es cierto, que fue uno de los más grandes logros que realizó el gobierno entrante en el 2000, como parte de su legitimación y con el fin de demostrar que las cosas se harían de una forma diferente a lo vivido por más de 70 años, que sería un gobierno abierto y dispuesto a entregar cuentas a la sociedad que representa.

Por su parte Francisco J. Laporta, en su importante ensayo sobre el tema, cita ocho factores que favorecen la corrupción política y que podrían bien explicar un poco lo ocurrido en México:

- 1) Salarios y remuneraciones públicos de muy bajo nivel o carencias importantes relacionadas con el bienestar personal y familiar o con la posibilidad misma de desempeñar un cargo público (falta de medicinas, falta de armamento, carencia de papel en los juzgados).
- 2) Falta de estabilidad en el empleo (servicio civil de carrera) o determinación arbitraria de condiciones laborales (cambios de adscripción, de sueldos y prestaciones, etcétera).
- 3) Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de que existan sanciones para las conductas indebidas (impunidad). Este punto es esencialmente importante en México, y vale la pena detenerse un poco más en él. Por ejemplo, con datos ofrecidos por la CNDH en un informe especial puede afirmarse que en los últimos once años se denunciaron en México dieciocho millones de delitos. Ahora bien, la tasa de delincuentes sentenciados por la comisión de los delitos es muy baja, inferior al 10%. La tasa de impunidad total se ubica en un escandaloso 98.76%.
- 4) Sobrerregulación administrativa, que hace imposible o muy costoso para los particulares cumplir con las normas.
- 5) Conflictos de intereses, es decir, la existencia de ~~la~~ doble lealtad por parte del agente público, que con su conducta puede obtener beneficios como particular.
- 6) Magnitud económica en la toma de decisiones; por ejemplo, construcción de infraestructuras, recalificación en el uso de suelo o compra de armamentos.

- 7) Falta de competencia en determinados sectores de mercado.
- 8) Falta de organización administrativa, equivalente a ausencia de controles jerárquicos o funcionales.²³⁸

Por otro lado, cómo no tener una tradición de corrupción y no es que se justifique pero se explica, ya lo decía Carbonell no hay algo así como un genoma mexicano de la corrupción, sino que hay arreglos institucionales que la pueden fomentar o solapar, mientras que otros la obstaculizan o la hacen difícil de realizar. La creación del México que conocemos nos costó una Independencia y una Revolución, miles de muertes y afortunada o desafortunadamente la consolidación de un régimen posrevolucionario autoritario e impuesto para mantener la paz social a base de promesas y convenios fuera de la Ley, se permitían prácticas corruptas con el fin de sostener apoyos, se otorgaron cargos públicos para terminar las disputas territoriales, se ocultó información en parte porque nadie la pedía y en parte porque tampoco era necesario mostrar el cómo se hacían las cosas al interior del gobierno, se crearon dependencias para agrupar a los sectores y tener apoyos electorales. Pero lo que tenemos que entender es que el momento histórico que dio pie o que permitió ciertas cosas hoy en día es un modelo que se agotó, tenemos que pensar en un México diferente y dejar de contribuir con prácticas de corrupción y de opacidad.

Sólo así es que se puede entender que la Ley de Acceso a la Información (LAI) implicó un cambio de 180 grados en el comportamiento organizacional del gobierno mexicano cuya regla, incluso jurídica, era el secreto administrativo y el manejo patrimonial de la información. El punto es que este diseño no era sólo una voluntad de opacidad, sino todo un modo de operación imbricado en la organización administrativa. La LAI tiene por ello implicaciones profundas en los modos de generar, administrar, conservar, clasificar e incluso destruir la

²³⁸ Carbonell, Miguel, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Número 36, México, 2009, pág. 9-14

información gubernamental y de manera más amplia en el conjunto de la organización administrativa.²³⁹

El reto es cambiar las prácticas corruptas y la opacidad al interior del gobierno que no permiten un mayor crecimiento democrático y hacer del gobierno un ente que se reconozca como respetable con credibilidad y dispuesto a interactuar con la sociedad sin recibir nada a cambio, crear funcionarios públicos con conciencia y dispuestos a trabajar por el bien común con ética y calidad.

3.2.2.1 Construcción de una visión institucional.

Linz ha subrayado que la importancia de la calidad de la clase política para la calidad democrática apela a la honestidad personal, la tolerancia, la lealtad hacia las instituciones, y el compartir valores colectivos, como indicadores esenciales de una clase política, lo que es capaz de dar vida a instituciones deliberativas y eficaces.²⁴⁰

Sería bueno entonces recordar la visión que el Institucionalismo organizacional presentado por John Campbell plantea, ya que las normas y valores son un componente importante de la vida institucional. Las organizaciones responden a las normas y valores de su entorno dando pie a configuraciones informales y compartidas, símbolos y esquemas cognitivos asumidos como verdaderos, así como sistemas de reglas formales.

Ahora bien, la formación y consolidación del aparato estatal en México durante el siglo XX supuso dos reglas implícitas en materia de información: por un lado, el manejo discrecional de la información (que en algunos casos implicó que los funcionarios se apropiaran de los archivos y documentos administrativos como si fueran parte de su patrimonio), y por otro la práctica del secreto que suponía negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los

²³⁹ López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 103, México, 2008, pág. 8.

²⁴⁰ Morlino, Leonardo, *op.cit.*, 2005, pág. 314

gobernados; menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental.²⁴¹

Como nos podemos dar cuenta, en México los esquemas planteados y asumidos por nuestros servidores públicos no respondían a una lógica diferente que no fuera la opacidad, los valores compartidos por la administración pública no estaban definidos en torno a la transparencia, creando configuraciones informales que hacían pensar al funcionario que la información creada u obtenida le pertenecía. De ahí, que transparentar la gestión pública, acceder a la información y rendir cuentas, representa necesariamente una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar y de ordenar el trabajo, habrá que romper dogmas, costumbres e inercias que han estado presentes durante décadas en el sistema.

Por tanto, uno de los enemigos a vencer es la inercia organizacional. Costumbres arraigadas confundidas con valores culturales. Tales como: ¿Por qué entregar la información si yo la procesé, si yo la hice, si yo la trabajé?, ¿Por qué compartir la información de mi área con las otras áreas? Esto involucra un cambio de mentalidad y estructural que implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización. Para ello es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional. Con ello se evitará que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la organización simule la transparencia o sea transparente a medias.²⁴²

En cuanto a los funcionarios públicos, inculcar valores democráticos, y sobre todo hacer hincapié en que están para servir a la sociedad y que por tanto toda la información que tengan ya sea porque la crearon, la obtuvieron o la transformaron tal como lo indica la propia ley no les pertenece a ellos si no a la sociedad a quienes se debe su trabajo, no es una labor sencilla. Se puede

²⁴¹ López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, *op.cit.*, 2008, p. 18-19

²⁴² Trinidad Zaldívar, Ángel, *op.cit.*, 2006, p. 138

iniciar con la inserción al interior de las dependencias y entidades sobre el valor de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, hacer conciencia de que las implicaciones que llevan esos tres valores no conlleva una carga extra de trabajo, sino que es parte de él y de la ética laboral que como servidores públicos representan.

Como lo menciona Rodolfo Vergara, incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo.

Es decir, la inserción de la transparencia en la cultura administrativa, va más allá de una obligación, tiene que verse como un valor organizacional, crear un sentido de la responsabilidad por lo que conlleva el trabajar en una dependencia gubernamental, con la plena convicción de que el implantar dicho valor es por el bien de la organización, de los que colaboran al interior, y de todos aquellos que la observan y vigilan su buen funcionamiento; pues ello traería un efectivo desempeño de las labores, para dejar de ver a la transparencia como un conjunto de cajas abiertas con los archivos de la organización dentro para el escrutinio público, sino para transformarla en acciones que conviertan a la información en un hecho de utilidad, que sirva para producir nuevas acciones y la distribución de la información como un recurso valioso.

Pero nada de ello se podría llevar a cabo sin un valor que es fundamental para cualquier organización, es decir, la lealtad que los funcionarios públicos sientan hacia la dependencia. La pregunta sería, ¿cómo crearla?, y la respuesta tal vez sería a través del servicio profesional de carrera puesto que dicho sistema contribuye a que los funcionarios tengan un sentido de pertenencia a la dependencia que los haga trabajar y funcionar de una mejor manera.

Sin embargo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional. Podemos cambiar los manuales de operación de la organización e introducir en ellos normas y reglas para el manejo de la transparencia, las nuevas reglas pueden ser vistas desde una molestia y distracción del trabajo sustantivo hasta como una amenaza para algunos individuos privilegiados. En todo caso, no es difícil que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la organización simule la transparencia o sea transparente a medias. Es por ello que se vuelve necesario incorporar la transparencia como un valor de la cultura organizacional.²⁴³

Pensemos entonces, en la ética de la responsabilidad que obliga a todos los funcionarios no sólo por los recursos públicos que se ponen a su alcance, sino por los factores y las consecuencias de las decisiones que se toman. Pues como lo señaló Max Weber, quien actúa conforme a la ética de la responsabilidad se dirá siempre que las consecuencias derivadas de los actos realizados, son imputables a su acción. Su responsabilidad no ha de limitarse a dar cuenta de lo que cada uno hizo, sino también de los efectos de las decisiones tomadas, o no tomadas. Esa ética apunta así hacia los resultados y no sólo hacia los procedimientos; alude además a la necesidad de compartir información acerca de las consecuencias políticas y sociales de la acción pública, y no sólo hacia la información que cada oficina quiera ofrecer luego de procesarla conforme a sus propios criterios; y subraya también el carácter público de la información que se desprende de los actos y las omisiones de los funcionarios, en tanto que no sólo se justifican y realizan en el espacio público sino que afectan la convivencia social en su conjunto.²⁴⁴

Hablando entonces de la responsabilidad en México, a lo largo de las últimas décadas se ha venido configurando un complejo sistema de responsabilidades para los servidores públicos que tiene varias dimensiones. La primera es la responsabilidad política propia de los cargos de elección popular y de la alta

²⁴³ Vergara, Rodolfo, *op.cit.*, 2009, p.25-27

²⁴⁴ Ackerman John M. (coord.), *op.cit.*, 2008, p.254-256

función pública y jurídica, tanto federal como estatal. Una segunda dimensión se refiere a las responsabilidades administrativas aplicables a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. La tercera se refiere a las responsabilidades de naturaleza civil o penal que pueden ser concomitantes con las responsabilidades administrativas. En particular en esta última materia una reforma reciente introdujo la responsabilidad objetiva del Estado, que permite que los particulares obtengan una indemnización derivada de la actividad administrativa irregular.²⁴⁵

Con lo anterior, queda de manifiesto que los esfuerzos en México por crear una cultura de la transparencia y de la legalidad se han puesto en marcha, pues una cultura de la transparencia no puede escapar a la responsabilidad de aquellos que la llevan a cabo al interior del gobierno, y es que no se puede pensar sólo en actos visibles sin que ellos no tengan una consecuencia ya sea positiva o negativa para quien realizó el acto o para toda una organización en su conjunto, tal vez lo que hace falta es ser más rigurosos en la imposición de sanciones administrativas para aquellos que realizan actos de corrupción.

No podemos olvidar, que la corrupción administrativa genera sentimientos de resentimiento, rechazo y frustración entre los funcionarios públicos honestos y muchas veces los somete a una situación de difícil solución, ya que o bien se oponen a la corrupción vigente haciendo frente a sus compañeros y superiores o bien deben renunciar a su cargo. La corrupción en las burocracias públicas también contribuye a la frustración de los funcionarios públicos que son honestos y profesionalmente competentes.

Un ejemplo lo podemos encontrar en la dirección de la Comisión de la Función Pública Libanesa la cual señalo una vez más que la incapacidad de los funcionarios públicos libaneses para controlar la corrupción les llevaba a elegir una de estas dos opciones: el funcionario público aplica estándares no corruptos y corre el riesgo de llegar a estar tan aislado que eventualmente le

²⁴⁵ Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, (coord.), *op.cit.*, 2010, p.25-26

conduciría a renunciar a su cargo o toma ventajas de su habilidad o corrupción para enriquecerse.²⁴⁶

Lo anterior, lo podemos ver como elementos nocivos que dañan el buen funcionamiento de una cultura organizacional que pretende crear conciencia en la importancia de rendir cuentas y ser transparentes, debido a que trabajar en ambientes con corrupción lo único que propicia son renunciaciones de los funcionarios públicos que cuentan con una ética de la responsabilidad, por no querer formar parte de actos desleales, lo que sin duda, perjudica a las dependencias porque se quedan sin buenos elementos, permitiendo que los funcionarios carentes de ética aprovechen la falta de observancia para seguir cometiendo corrupción y dañan a las instituciones pues afecta directamente la confianza que la sociedad pueda tener en los órganos gubernamentales como entes regentes y normativos de las leyes.

Es por ello, que todos los actos de los funcionarios en el desempeño de sus funciones, deben poder discutirse y exigen ser justificados públicamente, como se señaló anteriormente, no sólo porque sus actos se derivan de recursos públicos sino porque ellos tienen una consecuencia social, de dichos actos depende en gran medida el funcionamiento de los valores que rigen el comportamiento no sólo al interior de las dependencias, sino como ejemplo de lo que es correcto para una sociedad, siendo esta quien legitima el actuar gubernamental, pues no hay que olvidar que son los funcionarios en sus actos individuales quienes marcan el actuar colectivo de las dependencias y estas a su vez del Estado que dirigen.

Con ese fin se encaminan todos los esfuerzos tendientes a la implantación de los llamados "Códigos de ética" para funcionarios, representando esfuerzos para combatir las prácticas corruptas, poniendo por encima de ellas los valores superiores que deben regir a las organizaciones y a sus funcionarios.

Pensemos que la deshonestidad de los funcionarios es una cuestión que debilita la cohesión social y la confianza de los ciudadanos, puesto que las

²⁴⁶ Malem Seña, Jorge F., *op.cit.*, 2002, p. 69- 70

personas esperan de sus servidores públicos una conducta íntegra, que valoren la honestidad, tengan una ética y responsabilidad. Para ello habrá que crear medidas en las cuales el gobierno tenga sus propios estándares de conductas que puedan ser evaluadas, medidas y comprobadas por una supervisión tanto interna como externa para que la organización pueda rendir cuentas.

En ese sentido, en una democracia, la corrupción juega un papel especialmente nocivo porque socava el principio de la mayoría, es contraria al principio de publicidad, vuelve a los partidos políticos dependientes del mercado y genera en la población un sentimiento de impotencia y de frustración que la hace no partícipe en la cosa pública. Desde un punto de vista teórico, democracia y corrupción son términos que se rechazan mutuamente.²⁴⁷

Por ello es que construir transparencia como valor en el sector público, implicaría, organizacionalmente, la estrategia más lógica ante la compleja estructuración organizativa de los gobiernos contemporáneos, donde las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos y de los cuadros que las componen, así como los valores, normas y tradiciones de las estructuras administrativas y sociales, son cada vez más aceptadas como variables institucionales críticas para el desarrollo de un país.²⁴⁸

Entendamos entonces, que la política de transparencia al interior del gobierno no se limita a cumplir con normas mínimas que regulen el acceso a la información pública, sino a la forma en la que se produce, distribuye y utiliza la información al interior y exterior de las organizaciones, con el fin de perfeccionar procesos y tomas de decisiones, incrementando el interés social sobre las funciones que una dependencia o entidad del sector público desarrolla; por ende, crea espacios públicos para la construcción de procesos de decisión y acción en el espacio público, democratizando las responsabilidades que le corresponden tanto a los funcionarios, como a los ciudadanos en una política de transparencia.

²⁴⁷ *Ibíd.*, p. 213

²⁴⁸ Ackerman John M. (coord.), *op.cit.*, 2008, p.265-266

En ese sentido, la transparencia debe servir también para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de cada una de las organizaciones públicas. Comparto con Rodolfo Vergara la idea de que la transparencia produce consecuencias organizacionales importantes, en tanto que: disminuye las asimetrías de información y, por lo tanto, permite una mejor supervisión interna de políticos y funcionarios. De esta manera previene actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios y políticos para mejorar su desempeño. Al mismo tiempo, también permite una mejor evaluación interna del desempeño de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno. Finalmente, facilita los flujos de información entre organizaciones gubernamentales. Un mejor intercambio de información entre dependencias y niveles de gobierno, reduce los costos de cooperación, ayuda a erradicar el uso de la información como arma política y es condición necesaria . aunque ciertamente no suficiente- para superar los problemas de coordinación intergubernamental.²⁴⁹

La transparencia, como política, debe apoyarse en un conjunto de valores éticos que no sólo han de servir como orientación genérica sino también como parte sustancial de su argumentación, apegada al principio de publicidad Kantiano, que permitan un libre actuar de los funcionarios y de las organizaciones. Apelar a la ética de la responsabilidad no será una tarea sencilla pero los esfuerzos no se pueden detener, el país necesita una reforma administrativa que rescate valores y aptitudes favorables para la población, hacer de utilidad la información que se pone a disposición y hacer visible la información que no se encuentra a la luz pública es una labor de todos.

Al principio de este apartado se daban las cifras y estadísticas que pueden darnos cuenta de lo que nosotros como miembros de un Estado percibimos de él, lo cual puede no ser del todo negativo a pesar de que los índices que califican la corrupción no sean los mejores y esperados. Sin embargo, pueden demostrar que el trabajo se está llevando a cabo. Pensemos las cosas en sentido positivo, lo cual conlleva a que quizás lo que se está demostrando

²⁴⁹ *Ibíd.*, p.252

(usemos la metáfora de un objeto) es que cuando se puede ver un objeto por dentro, no siempre implica que este se encuentre limpio, pero si significa que podemos ver en donde están las fallas y mejorar aquellos aspectos que no permiten un paso libre de la luz. Tratemos a esos indicadores como oportunidades de cambio que con el tiempo eleven la calidad de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

Un ejemplo claro que nos permitiría encontrar algunas fallas organizacionales lo podríamos encontrar en los informes que proporciona el Instituto Federal de Acceso a Información y Protección de Datos, en el cual nos muestran año tras año cuales son las dependencias que más recursos de revisión reciben. Con base en ello, se podría ver qué áreas están fallando en dar respuesta a la sociedad, por lo que las solicitudes de acceso a información terminan en recursos de revisión, o se podría ver también que dependencias han recibido más vistas al Órgano Interno de Control y por qué, para de esta manera mejorar aquellas áreas, incrementar los esfuerzos y hacer los cambios que sean necesarios para un mejor funcionamiento de las dependencias y entidades.

Podemos ver al Instituto Mexicano del Seguro Social como una de las dependencias que claramente tiene un campo de mejora significativo, al ser la dependencia que más solicitudes de información recibe²⁵⁰ y a la que más recursos de revisión se interponen, ya sea por la falta de respuesta en solicitudes de acceso a datos personales, o porque la respuesta no corresponde. Lo que es claro, es que habría que mejorar la forma de organización al interior de la dependencia para que a pesar de las fuertes cargas de trabajo que recibe, su trabajo no deje de tener eficiencia y eficacia, no de pie a prácticas de opacidad y pueda mantener una política de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, entre los esfuerzos que ha realizado México con el propósito de fortalecer la cultura de la transparencia, se han firmado acuerdos

²⁵⁰ Lo cual puede resultar por ser una de las dependencias de la Administración Pública Federal que atiende a más mexicanos.

internacionales tal es el caso de la Alianza por el Gobierno Abierto, el cual prevé el marco de integridad y ética pública, con la finalidad de reafirmar los valores del sector público. En esa lógica, se elaboró el Código de Ética de la Administración Pública Federal, se reformó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cada organismo emitió su código de conducta. Se imparte el curso sobre la **Cultura de la legalidad**, el **Programa Nacional de la Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción**, así como el Programa de Mejora de la Gestión.

Con ello podemos ver que la disposición gubernamental está presente, aprovechemos este tipo de herramientas para enriquecer la cultura de la transparencia y extenderá en todas las dependencias y entidades no sólo a nivel federal sino en los tres niveles de gobierno, hagamos de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información un valor organizacional y no una necesidad sistemática.

3.3 ¿Cuál es el papel del ciudadano en la transparencia y el acceso a la información?

A lo largo de este trabajo se ha planteado la idea de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos democratizadores y esfuerzos gubernamentales con el fin de mejorar la calidad del aparato estatal, sin embargo, ninguno de estos esfuerzos se puede llevar a cabo sin la colaboración y presencia de los ciudadanos y en general de la sociedad que integra un Estado.

Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa y participativa, y esta última requiere transparencia para actuar o participar con libertad. Hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal. La exigencia de la transparencia es relativamente nueva; nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de

los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de cada país.²⁵¹

3.3.1 ¿Qué representa ser ciudadano?

En la actualidad para hablar de un verdadero Estado es condición indispensable que, más que población, haya ciudadanos y estos nacen en el momento en que se convierten en miembros activos de la sociedad y participan, desde su trinchera, en las labores de gobierno; ciudadanos son aquellos que se interesan en el devenir y bienestar social, informándose e interactuando con las autoridades. La ciudadanía más que una calidad jurídica, es una calidad política, sólo así, en una interacción gobernante-gobernado convertida en diálogo es que podemos pensar en una sociedad más desarrollada e integrada y por tanto con menos desequilibrios y asimetrías.

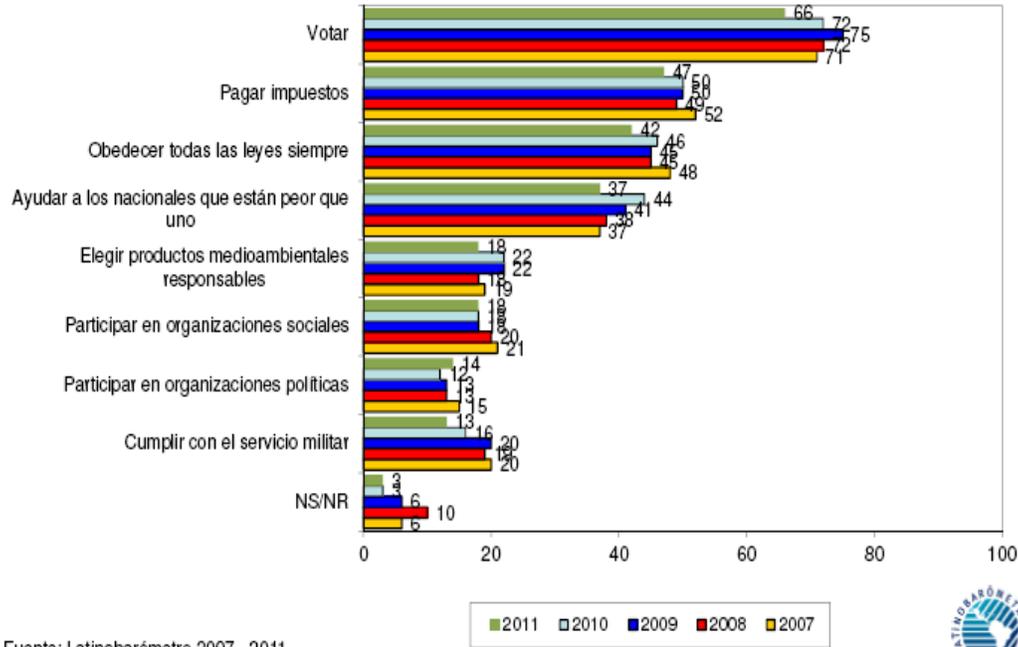
Retomemos ciertas encuestas que pueden darnos una idea de lo que ser ciudadano representa para cada uno de nosotros, es decir, con base en las encuestas que hacen referencia a las percepciones de las personas es que nos podemos dar una idea de las implicaciones que representa el ser ciudadano, tal y como se muestra a continuación²⁵²:

²⁵¹ Aguilar Rivera, José Antonio, *op.cit.*, 2007, p. 9-11

²⁵² Informe Latinobarómetro 2011, presentado en Santiago de Chile, el 28 de octubre de 2011, pág. 93, se puede acceder por el siguiente vínculo electrónico: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

COSAS QUE NO PUEDE DEJAR DE HACER PARA SER CIUDADANO TOTAL AMÉRICA LATINA 2007 - 2011

P. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano? * Pregunta de respuesta múltiple, totales suman más de 100.



Fuente: Latinobarómetro 2007 - 2011



De lo anterior, es que podemos darnos cuenta que hoy en día la percepción que seguimos teniendo de lo que nos hace ser ciudadanos en su mayoría se limita al voto como la herramienta más usada de interacción con el gobierno. Habrá entonces que reforzar, que una participación ciudadana no está restringida a la emisión del voto en una urna, si no que está en todos aquellos espacios que tenemos de interacción con los demás, tal y como lo sería el participar en organizaciones sociales. Sin embargo, tan sólo el 18% de las personas considera que son de las cosas que no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano, no obstante, ello implica participar en cosas tan elementales que van desde conformar un grupo de vecinos para mejorar las condiciones del lugar donde vivimos, hasta la exigencia de un derecho como lo es el acceso a la información.

La relación de los ciudadanos con el gobierno de acuerdo a la ENCUP 2008 refleja que los mexicanos en su mayoría están de acuerdo con que a las

personas del gobierno no les interesa mucho lo que ~~las~~ personas como usted+ piensan (44%); con que la política algunas veces es tan complicada que ~~las~~ personas como usted+ no entienden lo que sucede (52%); y que el voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno (50%).

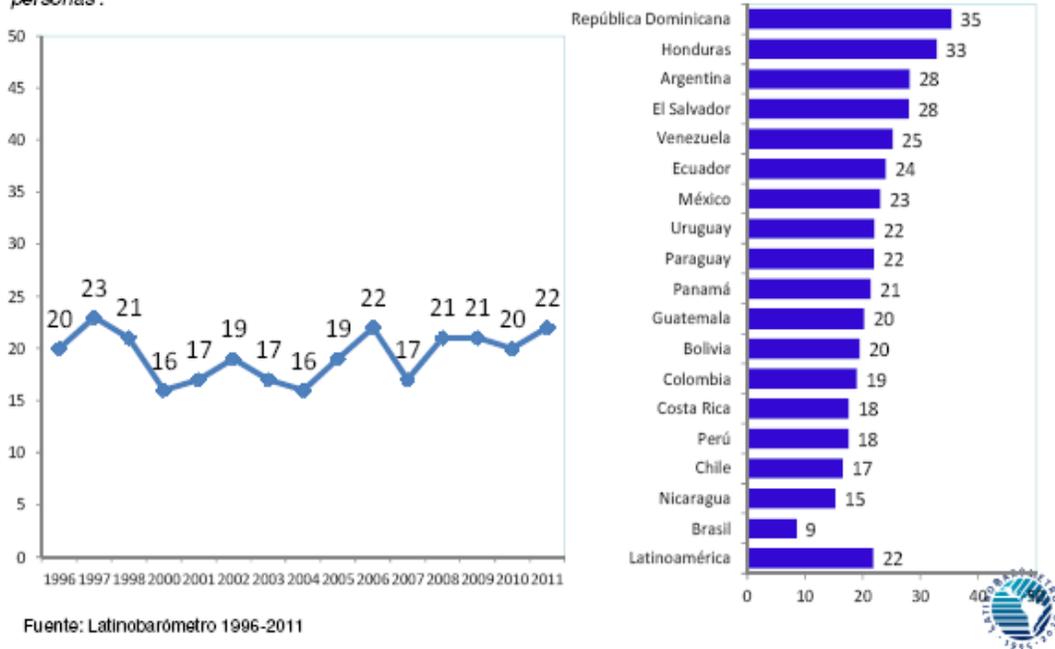
Podemos pensar entonces, que el gran problema que se presenta para no ser parte de una organización o de un grupo social sea cual sea, es que no confiamos en los demás, no se cree en las instituciones, no se cree en los vecinos, en las autoridades, etc. tal y como lo muestra la siguiente gráfica²⁵³:



CONFIANZA INTERPERSONAL

TOTAL AMÉRICA LATINA 1996 – 2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

*P. Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás? *Aquí solo 'Se puede confiar en la mayoría de las personas'.*



Fuente: Latinobarómetro 1996-2011

Ahora bien, en tanto que no se tenga confianza en los demás no se logrará conformar una sociedad integrada, que si bien no tiene los mismos intereses

²⁵³ Ídem.

deberíamos ser capaces de poder confiar en aquellos que nos rodean, para lograr cambios conjuntos; en el caso de México sólo un 23 por ciento considera que se puede confiar en la mayoría de las personas, pero sería mucho más fácil lograr un gobierno abierto si desde la sociedad existiera confianza.

Ya antes hablamos sobre la necesidad de la confianza que se produciría de la sociedad hacia el gobierno para un mejor funcionamiento, pero al interior de la sociedad sería bueno también la existencia de una confianza interpersonal, para poder establecer vínculos que permitan la creación de una interacción y participación en organizaciones o grupos sociales. A pesar de ello, el último informe de la ENCUP realizado en 2008, nos dice que en México el 84% de los ciudadanos mexicanos opina que si no se cuida a sí mismo la gente se va a aprovechar.

Quizás la desconfianza que existe en la sociedad es parte del fraude social que existe, el cual lo podemos ver reflejado en actos tales como el saltarse procedimientos para realizar algún trámite, algunas de las preguntas presentadas en el Informe del Latinobarómetro 2011, que resultan interesantes hace referencia a: si cree que es bueno para la democracia que las personas se salten el procedimiento regular para hacer trámites, el resultado para nuestro país fue que sólo el 34% está de acuerdo con que eso no es bueno para la democracia, es decir, en nuestro país cuánto como ciudadanos ponemos de nuestra parte para cambiar la corrupción al interior de las dependencias, si nosotros mismos la fomentamos y se tiene la idea de que el saltarse los procedimientos no afecta a la democracia.

Es así que en dicho informe se menciona que el fraude social es consecuencia de la percepción de discriminación y desigualdad y se combate con transformaciones sociales que hagan a la sociedad más equitativa, no sólo con un estado más capaz de imponer la ley. La transformación estructural que requieren las sociedades latinoamericanas para alcanzar el desmantelamiento de los fraudes sociales es parte del proceso que estamos empezando a ver.

3.3.2. Cultura de la transparencia y sociedad.

Aunque no se suele reconocer, lo cierto es que el surgimiento de las leyes de transparencia en todo el territorio nacional supuso una verdadera reforma estructural, puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades. El avance de la transparencia no solamente dio lugar a memorables hallazgos periodísticos, sino que también comenzó a involucrar a la ciudadanía en el conocimiento de un aparato estatal que por décadas había operado en el más absoluto de los secretos, haciendo de la opacidad una de sus reglas más preciadas.

La ciudadanía aprendió poco a poco que se podía dirigir a cualquier autoridad del país para solicitarle la información que fuera de su interés y que la autoridad le tenía que contestar dentro de un plazo razonable. Las autoridades, también entraron en un proceso no menor de cambio y de aprendizaje: tuvieron que cambiar la mentalidad de muchos funcionarios públicos acostumbrados a operar bajo la lógica del secreto, que de pronto veían sus salarios y sus prestaciones (incluyendo bonos y demás complementos a su ingreso) publicados en Internet.²⁵⁴

Lo ocurrido con la implementación de una Ley de Transparencia que favorece el acceso de la información pública desde su creación, ha significado mucho más allá del ámbito gubernamental, una transformación en la visión del papel que juega la sociedad, pues ha inyectado cierto dinamismo y la ha transformado de una sociedad pasiva en activa, que pregunta a su gobierno, que puede utilizar la información para transformar y crear espacios de debate público, tomar mejores decisiones y ser un vigilante del gobierno.

No es casual entonces que los países con mayor registro de corrupción carezcan en absoluto de una legislación. Se trata sin duda de una de las medidas más eficaces para combatir la corrupción. Recordemos que las leyes no lo son todo y que una de las lecciones inevitables que se desprenden de las aportaciones de Putnam, de Fukuyama, de la Encuesta Mundial de

²⁵⁴ Carbonell Miguel, *op.cit.*, 2008, p. 3

Valores, y de los estudios recientes sobre la cultura de la legalidad, es que la participación social es una pieza central.²⁵⁵

Y es que de poco serviría contar con una ley de acceso a la información si la sociedad para quien fue creada esa ley, no se involucra en el seguimiento de las cifras sociales, en temas que pueden hacer cambiar una legislación o la forma en la que se llevan a cabo procedimientos al interior de las dependencias, que a todos nos incumben. Ackerman sostiene que sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que podemos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos.

En este sentido se puede decir que 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.

En lo referente al ámbito político, se contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Esto permite que los ciudadanos se transformen de una población generalmente pasiva que sólo acude a las urnas en momentos específicos a actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participen en el diseño de las políticas públicas. Todo ello eleva el nivel del debate político y hace que el proceso de creación de políticas públicas sea mucho más productivo.²⁵⁶

Por su parte la transparencia en el ámbito económico, genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad.²⁵⁷

En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad. Ello genera

²⁵⁵ Reyes Heróles Federico, *op.cit.*, 2008, p. 34

²⁵⁶ Ackerman, John M., Sandoval, Irma E., *op.cit.*, 2009, p.18

²⁵⁷ *Ídem.*

obvios controles a la corrupción al hacer más difícil de esconder acuerdos y acciones ilegales. Esto también repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas.²⁵⁸

Ahora bien, caber reflexionar sobre el hecho de que si bien la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información son fundamentales en la democratización de un país, para el ejercicio efectivo sería necesario pensar en una educación cívica para los ciudadanos, pues como lo hemos visto a lo largo de este capítulo, sin una sociedad debidamente educada, preparada y capaz de exigir sus derechos fundamentales, tal como lo es el derecho de acceso a la información no serviría de mucho un Estado transparente.

3.3.3. Educando para tener una cultura de la transparencia en la sociedad.

Una de las más grandes virtudes que tiene el proceso creado y pensado en este país para el acceso a la información en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, es que, desde un inicio hasta el final del proceso es únicamente responsabilidad del ciudadano, es decir, la interposición de la solicitud de información, y el seguimiento que éste pueda darle a la respuesta si es que cumple ó no sus expectativas únicamente depende de él, ya sea que interponga un recurso de revisión o que la información brindada sea la que solicitó.

El uso que el ciudadano le de a dicha información es única y completamente su responsabilidad. Existen casos en que la información que solicitan podría servir para una investigación o demostrar ineficiencias al interior de las dependencias, pero dependerá del ciudadano que realizó la solicitud el uso que le de a la información. Lo que hace a dicho proceso totalmente ciudadano.

²⁵⁸ *Ídem.*

Por lo anterior, es que si la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información en nuestro país depende del uso que le de la sociedad a la información que obtiene, ¿por qué no educar a la sociedad para que de utilidad a la información? Ya se ha dicho en este trabajo que la idea de una sociedad activa va más haya de la participación en las urnas, se trata de una sociedad con una educación cívica.

Ahora bien, educar siempre ha resultado difícil, pero en cualquier caso no se puede educar para el fracaso, no se puede educar para hacer ciudadanos incompetentes, perdedores, incapaces de ser exitosos²⁵⁹.

Pensemos entonces que lo que hace la diferencia en un proceso educativo es la intención con la que se educa, es decir, una educación cívica para ciudadanos basada en valores éticamente irreprochables en un marco institucional y social inadecuado gobernado por políticos corruptos puede colapsar en fracaso²⁶⁰. Sin embargo, una educación cívica para ciudadanos basada en valores éticamente irreprochables en un marco institucional y social adecuados, gobernado por políticos leales a las instituciones y formados por valores democráticos no podría resultar más que en el éxito.

La educación cívica, consiste en la enseñanza de valores al ciudadano, y más concretamente de valores morales. A través de ella se transmiten ciertas creencias que son tomadas como referencia para realizar o justificar acciones. Por medio de la educación cívica, se adquieren hábitos, se modifican comportamientos y se logran estilos de vida²⁶¹.

Por lo anterior, es que se propone empezar a educar a una sociedad no para el fracaso, sino para el éxito, creando ciudadanos competentes, capaces de asumir responsabilidades en todos los ámbitos, a través de una educación cívica con valores compartidos por todos los miembros de una sociedad.

²⁵⁹ Malem Seña, Jorge F., *op. cit.*, 2002, p.234

²⁶⁰ *Ídem.*

²⁶¹ *Ibidem.*, p. 222

La pregunta sería, ¿qué tanto los ciudadanos conocen sus derechos y cumplen con la ley?; el cuestionamiento no es poco importante si pensamos que el cumplir con la Ley va de la mano con la existencia de derechos y con el cumplimiento de obligaciones, la siguiente tabla puede ayudarnos a ver las cifras que el Latinobarómetro arrojó para el caso mexicano.

Tabla N° 15: Resumen de actitudes hacia la Cultura Cívica 2011

	Los ciudadanos cumplen con la ley	Los ciudadanos exigen sus derechos	Los ciudadanos son conscientes de sus obligaciones y deberes	Diferencia entre exigen derechos y las obligaciones	Grupos que cumplen menos con la ley *Aquí "Los ricos"
Uruguay	54	68	55	13	54
El Salvador	44	71	51	20	66
Panamá	44	64	42	22	60
Chile	42	49	36	13	61
Ecuador	39	55	41	14	69
República Dominicana	39	63	49	14	63
Brasil	37	36	41	-5	55
Honduras	34	54	41	13	76
Costa Rica	32	69	43	26	72
Venezuela	32	65	46	19	48
Nicaragua	30	37	34	3	73
Argentina	28	70	41	29	62
Paraguay	21	39	35	4	64
Colombia	19	54	34	20	65
Guatemala	19	50	34	16	67
México	19	53	28	25	61
Bolivia	16	44	18	29	64
Perú	12	38	17	21	64
Latinoamérica	31	54	38	16	63

Fuente: Latinobarómetro 2011

Parte de la educación cívica requiere que no se rompan las leyes y se respeten los derechos, pero ¿tenemos conciencia siquiera de cuáles son esos derechos? y ¿de las obligaciones que ellos implican?, ¿cuántas veces rompemos la ley? Entendamos así, que la finalidad de una educación cívica esta en cambiar la visión que tenemos de la manera en la que se hacen las cosas. Modificar la mirada de un México corrupto, con una policía deficiente y corrupta, con funcionarios públicos que retrasan trámites administrativos o que no cumplen a cabalidad los procedimientos al interior de las dependencias, con instituciones carentes de valores, opacas y deficientes es una labor que debe de empezarse desde la educación básica.

La creación de una cultura de la transparencia, no sólo se ciñe al interior del gobierno, sino de la sociedad que conforma un Estado, se nos olvida muchas veces que esos funcionarios, esos policías, las autoridades, los políticos, etc. no dejan de ser parte de la sociedad, de una sociedad que quizás tenga los mismos vicios de los que se queja porque los ha permitido, porque así fueron formados, el gran reto es implementar una educación con valores que enseñen a las personas a cambiar la forma en la que actúan para mejorar sus actos y entonces ser capaces de dirigir a una Nación.

Inculcar valores como la ética, la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el amor, la libertad, son parte de una formación cívica que en muchos casos se ha dejado de lado por considerarla una materia de poca utilidad al igual que la filosofía, sin embargo, este trabajo plantea la necesidad de educar con dichos valores desde la formación básica; tal vez la analogía sea burda pero nadie sabrá cruzar una calle correctamente si nunca ha tenido una clase de educación vial, y en ese mismo sentido, nadie sabrá que significa ser transparente, que significa exigir cuentas, actuar con ética si no se ha formado con esos valores.

Una sociedad se constituye poco a poco, tiene raíces cercanas y expresiones similares, comparte ciertos valores y persiguen metas que les son comunes. Eso es lo que da identidad, unidad, coherencia y por tanto fortaleza. Por tanto es que hoy, gobierno y sociedad tenemos que generar una nueva cultura societal, que incorpore los valores de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.²⁶²

La cultura cívica combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir, a obstaculizar el desempeño gubernamental. El ciudadano, se siente capaz de influir en el gobierno, pero frecuentemente decide no hacerlo, dando a éste un margen importante de flexibilidad en su gestión.

²⁶² Trinidad Zaldivar, Ángel, *op.cit.*, 2006, p. 147

El modelo cívico supone, pues, la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables y solidarios, o como dice Eckstein, para mantener estable a un sistema democrático se requiere un equilibrio de disparidades, es decir, una combinación de deferencia hacia la autoridad con un sentido muy vivo de los derechos de la iniciativa ciudadana. Dicho de otra manera, la cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquél en el que pesan las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.²⁶³

Ahora bien, bajo la visión de que la sociedad necesita una educación cívica que permita la inclusión de nuevos valores que contribuyan a la construcción de un verdadero Estado democrático, es que este trabajo, concuerda con la propuesta de Sergio López Ayllón y David Arellano Gault, en la cual se expone que, en tanto que las instituciones se encuentran incrustadas en el sistema de creencias de una sociedad, es que podemos pensar en incentivos de cambio más como disparadores de cambios comportamentales que como constructores de instituciones *per se*. En tanto que no hay construcción de instituciones, sin la comprensión de la estructura de la acción donde las reglas de lo racional, lo adecuado y lo eficiente, se establecen en un proceso de ida y vuelta, resistencia y aceptación, imposición y convencimiento.²⁶⁴

Es decir, no se trata de crear instituciones sin que cobren un sentido lógico y racional para las personas, habrá que crear antes la necesidad de un cambio en el comportamiento, hacer entender que existe un mayor beneficio, al combatir y no fomentar la corrupción y la ilegalidad, ello sólo por mencionar algunos ejemplos. La visión de lo que se necesita para cambiar la forma en la que se realizan las acciones cotidianas hará un cambio en la visión global de la sociedad para un mejor desarrollo de nuevas instituciones tales como la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.

²⁶³ Peschard, Jacqueline, *op.cit.*, en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm, a 16 de marzo de 2011.

²⁶⁴ López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, *op.cit.*, 2008, pág. 30-31.

En ese mismo sentido, la educación cívica, ayuda a crear el cambio en los comportamientos y en la creación de nuevas instituciones pues, consiste en la enseñanza de valores del ciudadano, y más concretamente de valores morales. A través de ella, se transmiten ciertas creencias que son tomadas como referencia para realizar o justificar acciones. Por medio de la educación cívica se adquieren hábitos, se modifican comportamientos, se logran estilos de vida.²⁶⁵

Veamos entonces algunas situaciones que representan obstáculos para la educación en los valores éticos, propuestos por Malem Seña:

Como ya he sostenido, la tarea de educar cívicamente corresponde a instancias diversas y suele ejecutarse a menudo mediante ejemplos. En este cometido, las instituciones públicas desempeñan una función notabilísima. Si la política juega un papel pedagógico claro, las decisiones, las actitudes y los comportamientos de los gobernantes pueden ser considerados como su contenido básico. Por esa razón, cuando las acciones de los gobernantes son corruptas, el mensaje que se envía a los ciudadanos desde el poder en contra de la corrupción carece de relevancia práctica.²⁶⁶

Otra de las circunstancias que atenta contra la educación cívica en pos de la asunción de valores morales, de la honestidad y a favor de la lucha contra la corrupción es la falta de sanción a los corruptos, además, de que en determinados países, los diseños institucionales instrumentados y las medidas de las diversas agencias anticorrupción carecen de eficacia.²⁶⁷

Así pues, se trata de entender que las acciones de los gobernantes representan ejemplos a seguir por la sociedad que representan, por tanto, si lo que se quiere es erradicar la corrupción y la opacidad el ejemplo no puede ser

²⁶⁵ Malem Seña, Jorge F., *op.cit.*, 2002, p. 222

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 226-227

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 228- 229

otro que el transparentar las acciones y erradicar los actos de corrupción para que sus acciones cobren relevancia en la vida práctica de la sociedad a la que se pertenece.

Se trata de de la construcción de códigos éticos, porque el objetivo no consiste en aumentar las ~~leyes legales~~, cosa de que ya se ocupan aquellos a quienes corresponde, sino en mostrar que la construcción de una sociedad verdaderamente humana no se logra con un mayor número de leyes.²⁶⁸ Sino con acciones que cambien los comportamientos hasta la edificación de instituciones sólidas que puedan permanecer a través de los años para la permanencia y crecimiento de un Estado.

Es permisible, que generaciones mayores a la creación de la ley por falta de información interés o culturalmente no puedan entender lo que significa contar con una cultura de la transparencia y que no asuman la responsabilidad que como ciudadanos les corresponde, lo que no se puede permitir, es que las nuevas generaciones no vivan con la conciencia de hacer que los funcionarios públicos sean transparentes y que el rendir cuentas es su obligación, de la misma manera que acceder a la información es su derecho fundamental. Sin embargo, no deja de ser una labor conjunta entre sociedad y Estado romper las brechas generacionales para que todas las personas que viven en un lugar sepan, entiendan, comprendan, respeten y asuman el papel que a cada uno corresponde como integrantes de un país.

Por tanto, una formación integral de valores conjuntos, permite que los ciudadanos tengan el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; en ese sentido, deben de ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficiencia de las decisiones y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.²⁶⁹

²⁶⁸ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), *op.cit.*, 1997, p. 267

²⁶⁹ Morlino, Leonardo, *op.cit.*, 2005, p. 260.

Con lo anterior, se abre la posibilidad de retomar un concepto que ha sido planteado por Leonardo Morlino, *responsiveness* o reciprocidad, la cual se refiere a la capacidad de respuesta satisfactoria de los gobernantes a las demandas de los gobernados, pero el juego que conlleva dicho concepto es que la sociedad emite un juicio sobre la responsabilidad de sus demandas y la consecuente evaluación sobre la capacidad de respuesta de las autoridades a los resultados, por lo que quizás la modalidad más relevante para evaluar la dimensión de lo que conlleva la *responsiveness* es la percepción que los ciudadanos tienen, lo que conlleva a la legitimidad o no de un régimen.

Las condiciones centrales de la *responsiveness* están dadas por una sociedad civil estructurada, independiente, informada y participativa y por estructuras intermedias fuertes y activas,²⁷⁰ por el grado de satisfacción con la democracia, por la distancia entre gobierno y votante, medida a través de sondeos, por la amplitud del soporte electoral al gobierno, medida por las dimensiones de la mayoría parlamentaria que lo sostiene; el grado de realización de la libertad que está dado por el respeto a los derechos de libertad retomados de la investigación de Dhal (1970) sobre la poliarquía; por la realización de la igualdad que está dada por la representación política femenina en el parlamento y el gobierno, por las políticas sociales a favor de la familia, la distribución de la riqueza, el grado de instrucción, la diversificación de las actividades económicas y de los grupos de interés, por el desarrollo del Estado social y los gastos sociales, por la protección del ambiente.²⁷¹

En una especie de conclusión preliminar, ~~el~~ análisis de este tipo muestran problemas y límites. El fin del siglo XX vio la emergencia de diversos desafíos a la legitimidad que llevaron a Kaase, Newton y Scarbrough (1995, pp.150 y ss.) a hablar de crisis de la democracia, con particular referencia al distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos, dado el surgimiento de posiciones anti-partidistas y más en general de insatisfacción y anti-*establishment*. Pharr y Putnam (2000) hablan sin excitación de ~~de~~ democracias insatisfactorias+y junto a

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 276

²⁷¹ *Ibid.*, p. 303

Dalton (2000, p.25), subrayan el declive de la capacidad de los actores políticos para actuar de acuerdo a los intereses y deseos de los ciudadanos, que no es otra cosa más que el declive de la *responsiveness*.

En conjunto, los tres autores observan un declive de la confianza en las instituciones públicas, la cual es confirmada también por Newton y Norris (2000) en referencia al parlamento, el sistema legal, las fuerzas armadas, la policía y la administración. Esta desconfianza en el gobierno es vista por Della Porta (2000) en relación con la corrupción, la escasa aplicación de la ley y, en la perspectiva sostenida aquí, la pésima *responsiveness*. Por otra parte, se puede observar también la conexión entre *rule of law*, o mejor la ausencia de su garantía, y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos por lo que la garantía, de la ley es prácticamente preliminar con respecto a otras necesidades y preferencias.²⁷²

De lo anterior, se desprende que para lograr una efectiva *responsiveness* es necesaria una sociedad civil sólida, estructurada que defienda valores democráticos como los que se han expuesto a lo largo del presente trabajo, es decir, igualdad y libertad, el acercamiento de la sociedad con sus gobiernos en relación con la capacidad de estos últimos con las demandas de sus ciudadanos, pero ello logrado gracias a un combate efectivo de aspectos negativos tales como la corrupción, que deslegitiman a un régimen y la conexión efectiva entre el respeto a la ley y la satisfacción de las necesidades básicas de una sociedad.

En ese mismo sentido, resulta claro que el objetivo de un Estado que se quiere consolidar democráticamente debe ser el de arraigar una cultura ciudadana de respeto a las normas que luche en contra de la corrupción para evitar desviaciones y contubernios, contra el sistema. Ya lo decía Reyes Heróles, los países que han logrado una mayor institucionalización son también aquellos en los cuales existe una cultura ciudadana que en la vida de todos los días sostiene y apuntala a las instituciones, siendo las instituciones el resultado por un lado, es cierto, de leyes, normas y aparatos burocráticos

²⁷² *Ibid.*, p. 275

encargados de su aplicación y seguimiento, pero del otro lado, es inevitable reconocer la importancia de una ciudadanía convencida y combativa en favor de un estado como el mejor acuerdo que los humanos podemos darnos a nosotros mismos.

Conclusiones

Las preguntas que fueron guía para la elaboración del presente trabajo son ¿qué ha traído a la vida democrática del país la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública?; ¿por qué hablar de la necesidad de transparencia?; ¿qué es lo que busca subsanar en nuestro sistema político la creación de dichos mecanismos de información?; ¿en qué sentido se puede hablar de la transparencia como un mecanismo de la transición democrática?; ¿podría ser el IFAI una herramienta social?. Y en ese sentido, se intentó dar respuesta a cada una de ellas.

Por tanto, se hizo una reconstrucción histórica de los momentos que llevaron a este país a que en el 2001 se pudiera normar un derecho fundamental como lo es el acceso a la información. En un primer momento con las declaraciones por el candidato a la presidencia de la República José López Portillo, en 1975 cuando señaló que el ~~el~~ derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, y si bien estas primeras declaraciones se daban bajo un contexto político bastante complicado fueron la base para poder pensar a futuro en la consolidación de un verdadero y efectivo acceso a información pública.

Dichas declaraciones, para 1977 dieron paso a que se reformara el artículo 6° Constitucional, adicionando en su último párrafo la frase ~~el~~ derecho a la información será garantizado por el Estado, y que 25 años después, es decir, en 2001, aunado a los trabajos realizados por el Grupo Oaxaca y el gobierno entrante se creara una Ley de Transparencia a nivel federal que permite a los ciudadanos tener acceso a los documentos en posesión de su gobierno.

Lo anterior, resulta muy importante porque si bien es cierto, en México las reformas constitucionales como la de 1977 tuvieron su origen en el ámbito político-electoral, también es cierto, que cambiaron la configuración del país, permitieron aunque poco una apertura en los medios de comunicación para la

oposición al gobierno, como una forma de legitimar su propio poder, toda vez que la llegada de López Portillo al poder no se dio en un ámbito democrático.

Así, con el paso del tiempo se fueron dando algunos momentos importantes en la vida del derecho de acceso a la información, sin que ninguno de ellos diera como resultado la creación de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, como con la que contamos hoy en día.

El derecho de acceso a la información ha atravesado a lo largo de su historia por períodos cruciales que han ido transformando la visión que se tenía del propio derecho, es decir, en un principio el derecho de acceso a la información era visto como una forma de apertura, sobre todo en los medios de comunicación y la entrada o posibilidad de dar una mayor apertura en cuanto a la participación de partidos políticos como parte de una oposición política.

Hoy en día, lo que representa el derecho de acceso a información, es la posibilidad de conocer al gobierno, de poder estar en contacto con el, de exigir cuentas y de poder ver por dentro la forma y manejo de la información con la que cuenta el gobierno.

Es claro que la lucha social por conseguir reglamentar un derecho que hoy en día es considerado fundamental no fue fácil y no ha sido fácil el poder hacer cumplir la Ley. Sin embargo, los trabajos hechos han conseguido no sólo aquello que se buscó en un principio, es decir, la apertura en los medios de comunicación o una mayor participación de grupos de oposición en el gobierno, sino la posibilidad de una mirada externa que permite ver al gobierno ya no como un ente ajeno a la sociedad sino como un órgano capaz de poder responder a las preguntas de aquellos a quienes representa.

Se abre la oportunidad de contar con un gobierno mucho más democrático, social y participativo, ya que el poder exigir gobiernos más transparentes da igualdad y justicia social, por lo que el mismo derecho representa.

En 2001, existía una sociedad que vio la posibilidad de cambiar no sólo al partido gobernante, sino la forma en la que se había gobernado por más de 70 años, el cambio no sería sencillo, pero lo cierto es, que el cambio tenía que ser real. Por ello, es que el equipo de campaña de Vicente Fox, pensó en ofrecer como una promesa de campaña la implementación de mecanismos de transparencia. Lo que trajo como consecuencia, que al inicio del nuevo gobierno, se pusiera en marcha un proceso por exigir un gobierno transparente desde la sociedad y no sólo como una responsabilidad gubernamental.

El proceso iniciado para abrir paso a gobiernos más democráticos en nuestro país implicó una ciudadanización democrática que comenzó mucho antes de la alternancia política, se puede decir, que desde la creación de un instituto electoral que buscó el acercamiento de la sociedad colocando en su máxima representación a Consejeros Ciudadanos y que dio el ejemplo de cómo los ciudadanos podían ser y hacerse responsables de sus instituciones.

Lo cierto es que en 2001, con un cambio en el gobierno se abría una gama de posibilidades para cambiar y mejorar los procesos gubernamentales, hechos que convenían no sólo a la sociedad sino al propio gobierno entrante para generar más confianza en la sociedad y legitimar cada vez más un régimen que llegaba al poder con una alta aprobación (42.52%).

Es así, como un grupo integrado en su mayoría por periodistas y académicos conforman el Grupo Oaxaca, aprovechando las reformas políticas de 1977 y las promesas de campaña de Fox para hacerlas valer y exigir la creación de una Ley de Transparencia que fuera capaz de responder a las inquietudes de la sociedad que abría las puertas de los archivos gubernamentales para poder ver las entrañas del gobierno que como sociedad nos pertenece.

Lo anterior, representó para el país, la puesta en marcha del fortalecimiento de un estado democrático, que ayuda a disminuir los vicios arraigados en una cultura, tanto administrativa como social, tales como la corrupción y la opacidad para dejar en su lugar la construcción de una sociedad activa y participativa que puede empezar a confiar en su gobierno a través de una vigilancia

permanente, abriendo la información que obra en sus archivos para la observancia crítica de su gobierno.

Así pues, se ha planteado que a través de la construcción de una cultura administrativa construida en valores tales como la transparencia y la rendición de cuentas es que se puede consolidar un gobierno democrático que de la oportunidad de contar con una administración eficaz y eficiente, que sea capaz de estar en contacto con la sociedad, una burocracia informada y responsable del trabajo que realiza y con la plena conciencia de saber que el trabajo que desempeña sirve al bien común y no le pertenece a él sino a la sociedad que representa. El cambio no es sencillo y mucho menos menor, implica el poder modificar la conciencia colectiva, la forma de desempeñar el trabajo, e introducir valores que ayuden a una mejora administrativa no sólo en beneficio de la dependencia sino de toda la sociedad.

En ese sentido, se vuelve necesario, que las prácticas de transparencia se plasmen en las rutinas y procedimientos de las instituciones, como un conjunto de valores que influyen cotidianamente en los comportamientos de los servidores públicos. Reforzar las instrucciones con dichos valores ciertamente es el resultado de la conformación de leyes y normas que se han adoptado para su aplicación y el correcto seguimiento de ellos. Sin embargo, habrá que reconocer la importancia que recobra la ciudadanía a favor de la creación del estado de derecho.

Por tanto, se planteo la necesidad de una educación ciudadana encaminada a una visión cívica que ayude a entender a una persona que forma parte de una sociedad y que en algún punto se convertirá en un ciudadano; hecho que implica no sólo derechos, sino obligaciones. También, se habló de recobrar la visión de un ciudadano virtuoso capaz de observar a su gobierno que se de cuenta de que sus acciones en lo individual pueden cambiar la colectividad en la que vive, que el cambiar las instituciones y la forma en la que se realizan los procesos administrativos en las instituciones depende de él, porque estas últimas resultan un claro reflejo de lo que somos como sociedad y de la forma en la que hemos sido educados.

Por ello, es que el implementar o introducir programas de educación cívica en la educación básica del país ayudaría al comienzo de una formación basada y respaldada en valores respetados por todos; educar para una cultura de la transparencia en la sociedad implica grandes retos, pero el beneficio es enorme, el cambio generacional de una conciencia encaminada a la apertura de procesos de cualquier índole, así como la rendición de cuentas y el estar conscientes de que se tiene no sólo la posibilidad sino el derecho de acceder a la información, reconfigura la visión de un estado democrático de derecho.

Es claro que uno de los objetivos principales para la lucha contra la corrupción es generar una cultura ciudadana de respeto a las normas a los principios y valores que rigen a la sociedad para evitar desviaciones, pero es inevitable reconocer que ello se logra con una mayor institucionalización y con una cultura ciudadana fortalecida en sus instituciones.

En ese sentido, hablar de la democratización de la transparencia significa, no sólo el que las personas puedan ver al interior de las dependencias sino que la información que resulta de mirar al interior de su gobierno sea clara, oportuna, veraz y de calidad para todo aquel que lo vea pues en ello radica la igualdad y la libertad de un conocimiento de los hechos que ocurren, forjando legalidad y legitimidad de un régimen, pues el que todos tengan a la vista lo que ocurre al interior del Estado y ello tenga claridad es lo que conforma a la transparencia como un valor democrático.

Por tanto, hablar de transparencia, significa el poder ver todo aquello que realiza el gobierno, los procesos al interior del Estado, la forma en la que se lleva a cabo la toma de decisiones, etc. Es decir, la transparencia, en una metáfora, es como poder ver a través de una vitrina el actuar gubernamental, mientras que la rendición de cuentas significa que el gobierno como actor, quien deberá de explicar a sus miembros el por qué de su actuar, involucra la responsabilidad y la obligación tanto voluntaria como obligatoria de explicar las acciones realizadas, pero, al mismo tiempo, implica que la sociedad tiene el poder de exigir las cuentas a su gobierno y no sólo por ser quien maneja sus

recursos públicos, sino por ser el Estado, el ente garante de todos los derechos fundamentales de la sociedad, respondiendo así por sus acciones.

Habrá que decir, que los derechos fundamentales se convierten en derechos superiores, frente al Estado, pertenecen a los hombres mucho antes de la creación de una Constitución, son aquellos que les pertenecen desde el momento en que nacen, filosóficamente hablando desde que el hombre se encuentra en el estado de libertad son aquellos derechos que se obtienen por el simple hecho de haber nacido y justo ahí es donde se ha enmarcado el derecho de acceso a la información. Se le ha dotado del carácter de derecho fundamental porque conlleva necesariamente la libertad a informarse, a saber, de buscar, recibir y difundir información e ideas de cualquier tipo, conlleva en sí el derecho de expresión.

Así, podemos entender que el derecho de acceso a la información va más allá del carácter de ciudadano, de la nacionalidad, edad, sexo, preferencias sexuales, estado de salud, estado civil, etc., al ser considerado un derecho fundamental se desprende de cualquier concepción, permitiendo un acceso objetivo y equitativo en la participación de la vida nacional, es decir, el contar con un derecho considerado fundamental proporciona a la sociedad la capacidad de allegarse de información en poder del Estado, de adquirir datos para tomar más y mejores decisiones, de poder formar una sociedad participativa, capaz de tomar decisiones a través del conocimiento que le otorgó el poder acceder a información y que resulta compatible con otros derechos.

En ese mismo sentido, se definió a la democracia como un estado de libertad como un Estado capaz de conformar una mezcla perfecta entre igualdad y libertad para todos sus miembros, por lo que entre mejor se logre un equilibrio entre los dos derechos antes mencionados más democrático será un Estado.

Asimismo, se admite que la existencia de otros derechos que contemplan en su propia existencia la libertad y la igualdad, ayudan al fortalecimiento de la democracia, es así que la transparencia del gobierno y una cultura política

capaz de educar e ilustrar a sus ciudadanos logra Estados mucho más democráticos.

En lo referente a un Estado democrático de derecho, se dejó en claro que este posé como base la legalidad, sustentando sus actos en ella y apelando a la existencia de controles que den certeza a la población y creen la posibilidad de una interacción constante entre el gobierno y la sociedad que ayudan a la defensa y protección de los derechos civiles y sociales.

Por otro lado, se abordó la necesidad que tenía nuestro país de derrocar prácticas y mejorar estándares tanto nacionales como internacionales de conceptos negativos para nuestro país, tales como la corrupción, que ha representado un mal al interior de las dependencias gubernamentales. Habrá que recordar que en 2001, se llevaba a cabo una alternancia en el poder político de México y con ello tenía que haber una reconfiguración de la forma de hacer las cosas; el nuevo gobierno apelaba a una nueva visión de la administración que llega al poder y que trataba de evitar una crisis de gobernabilidad. Es por ello, que se implementó una política de transparencia al interior del gobierno, pues se pensaba que podía ayudar a disminuir los niveles de corrupción existentes o por lo menos a demostrar a la población que existía la intención de abrir las puertas a la sociedad para que se asomaran a la administración del Estado y ayudar con ello a evitar los vicios hechos por más de 70 años como lo son las prácticas corruptas, desempeñando un papel fundamental como observador y vigilante de un gobierno que le pertenece.

Por ello, es que entendemos a la corrupción como aquello que se corrompe y hoy tenemos una gran responsabilidad como sociedad puesto que los actos de corrupción necesariamente son realizados por las mismas personas que conforman la sociedad, en ambos sentidos, es decir, los que corrompen y los que se dejan corromper. Parte de la propuesta fundamental que intentó hacer esta investigación, fue encaminar a la sociedad hacia una reeducación para entender que son parte activa del gobierno y que sus acciones en lo privado definen las acciones colectivas, entender que la corrupción, la desconfianza y los vicios que pueda tener un gobierno al interior de su administración, también

depende de cada uno de nosotros, asumir la responsabilidad que ello implica requiere de una educación en transparencia de hacer entender que los actos de corrupción dañan a toda la sociedad y que el tener un sentido de transparencia y de rendición de cuentas aminora la corrupción por saberse observados y que el tener actos transparentes no deja lugar a dudas sobre la veracidad y calidad de los actos realizados, recordemos entonces que la corrupción implica una deslealtad hacia las reglas del propio Estado.

Por otro lado, la corrupción afecta no sólo aspectos de carácter moral en un país, sino sus aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociales, por ello es que el impulsar leyes de transparencia ayuda, por ejemplo en el ámbito económico, a que inversionistas de todo el mundo tengan la confianza suficiente en que no tendrán que invertir recursos económicos en sobornos, e inviertan en un país que tenga estándares jurídicos, que de confianza y certidumbre sobre los procesos que se llevan tanto al interior como al exterior.

Cabe destacar que lo anterior fue uno de los aspectos que ayudaron y conformaron el impulso que tuvo este país para que a principios de este siglo se retomaran estándares internacionales de transparencia y de rendición de cuentas en nuestro país.

La corrupción así, implica un acto de deslealtad al sistema normativo, viola las reglas establecidas, pone en duda la ética social de las personas, representa las desviaciones morales y jurídicas de las personas y constituye una violación de un deber, demostrando con ello un claro problema de valores al interior de las sociedades.

Quizás, la entrada del valor de la transparencia en la cultura no elimine la corrupción pero sin duda ayuda a combatirla, pues presupone la visibilidad de las cosas, supone que las personas no harán actos de deslealtad u opacidad porque tendrán la conciencia de que dicho acto perjudica a todo el sistema y estaría rompiendo con las reglas asumidas en conjunto.

Por otro lado, se buscó remarcar la importancia que la creación de una cultura sobre la transparencia y la rendición de cuentas traería a nuestro país, por tanto, es que se tomó como cultura aquello que conforma un conjunto de valores, creencias, símbolos compartidos por un grupo de personas, y en ese sentido es que el insertar valores tales como la transparencia y la rendición de cuentas en la cultura de un país ayuda a la reconfiguración de la función social con la que un país integra sus reglas y elimina los aspectos que le perjudican para dar paso a una nueva cultura.

También, se consideró definir lo que representa ser ciudadanos toda vez que la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se debió a un movimiento ciudadano y la visión que se ha sostenido es que, la Ley creada en el 2001, ha servido como una herramienta de comunicación entre el gobierno y la sociedad. Recordemos así, que sin la participación de la sociedad la Ley y lo que ella representa no tendría sentido.

En esa misma línea, se sostiene que el carácter de ciudadano va más allá de la facultad de poder emitir un voto el día de las elecciones y que la participación que se puede tener en el gobierno no se reduce únicamente a un día, si bien es cierto que el poder tener derecho a votar iguala a los individuos entre sí, pues el mismo valor tiene el voto del presidente que el de un campesino, ama de casa, albañil, profesionista, etc. no significa que sea la única manera de poder considerarse ciudadano, y que de hecho durante muchos años fue la creencia, pues el poder votar, da la capacidad para ser un sujeto activo que elige a sus representantes y puede organizarse en la defensa de sus derechos.

Sin embargo, se piensa que la concepción de un ciudadano si bien incluye lo antes mencionado, también es cierto, que representa la posibilidad de poder influir en los rumbos y direcciones de todos los ámbitos de un país, tales como la política, lo social y lo económico, a través de una participación libre y voluntaria en cualquiera de los ámbitos señalados, la capacidad de organizarse para lograr todo tipo de metas en su comunidad, trabajo, familia, amigos, participar en clubs sociales u organizaciones no gubernamentales, o desde su colonia para solicitar al gobierno alguna demanda colectiva, en fin, las

posibilidades con las que cuenta un ciudadano para ejercer su derecho y en otras su obligación de participación son infinitas, pero un ciudadano tiene que dejar de ser un espectador y formar parte de la vida política de su país.

En ese mismo sentido, se retomó la idea de Panebianco con respecto a que la ciudadanía define la pertenencia a la comunidad y ello es sumamente importante porque el sentido de pertenencia que pueda tener una persona para con una comunidad define un marco ético y moral para su actuar, ayuda a un respeto a las leyes y a no cometer actos de deslealtad hacia el sistema (como la corrupción), permitiendo la construcción de derechos y obligaciones.

Así, se piensa en un ciudadano, como una persona responsable, vigilante del gobierno y de su actuar, que participa, toma decisiones, se compromete con su gobierno y con la sociedad a la que pertenece; un hombre virtuoso que asume sus derechos y obligaciones, es decir, que tanto puede exigir a su gobierno una rendición de cuentas, la protección de sus derechos y libertades, como aquel que asume la obligación de participar en los actos políticos, sociales y económicos, que respeta la ley por saberse parte de un Estado, todo ello con la intención de crear gobiernos más justos.

Asimismo, se habló de la importancia que tiene la democracia en la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, ya que da la posibilidad de pensar en derechos que incorporaran a la sociedad que la hacen incluyente en la toma de decisiones y en la elección de sus gobernantes, es decir, hace a los ciudadanos más participativos y responsables de sus actos.

Hoy en día, podemos decir que existen sociedades mucho más transparentes, pues la implementación de leyes de transparencia a lo largo del mundo ha influenciado en la creación no sólo nacional, sino internacional de la transparencia como un valor fundamental; en las naciones, ha creado estándares de mejora institucional y la construcción y reconfiguración de los gobiernos.

En ese sentido, pensar democráticamente en el derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, ayuda a la creación de sociedades más justas; las leyes de acceso a la información permiten que todas las personas tengan la capacidad de pedir al gobierno la información que poseen. Además, se promueve la libertad de las personas, toda vez, que da la posibilidad de que se elija que información se utiliza, para qué y cómo se aprovecha la información que ha exigido a su gobierno, sin la necesidad de haber acreditado una ciudadanía o el uso que le dará.

En México, la utilización de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha dado paso, a la conformación de un Estado más democrático y participativo, el esfuerzo no ha sido poco, ha representado un gran esfuerzo social por luchar y mantener una apertura constante de sus instituciones.

México para 2001 reclamaba, porque el momento era oportuno, un gobierno nuevo con prácticas diferentes, abierto, no sólo a la crítica sino que realmente permitiera la apertura a los procedimientos gubernamentales, los esfuerzos que se realizan, y que al día de hoy han marcado la historia de nuestro país por una lucha contra la corrupción, la opacidad, son la creación de una Ley Federal de Transparencia, que fue el cimiento para que a lo largo de todo el país se crearan leyes de acceso a la información locales, que más ó menos transparentes permiten a la sociedad el poder conocer sobre el estado que guarda su gobierno tanto local como Federal.

Podemos pensar entonces que la creación de leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública parte de la idea de que la información representa poder y por tanto habría que pensar que dicha ley lo redistribuye entre la sociedad, pues le da la capacidad a las personas de conocer, de saber, le da el poder de decidir y tomar decisiones incluso frente al Estado.

Es claro que a México le falta mucho por hacer, existen debilidades que aún se tienen que corregir y combatir, la Ley permite que se vea a las dependencias

que se niegan a transparentarse, pero el deber de exigir cuentas a un gobierno recae en su sociedad.

El trabajo que tiene México en el combate a la corrupción y a la opacidad, en tener que recobrar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, en crear una sociedad más democrática que implica la libertad e igualdad entre sus miembros se encuentra en la lucha que la propia sociedad de por la defensa de sus derechos fundamentales como lo es el acceso a la información, por la lucha que se da en la exigencia de más y mejor información, de exigir y vigilar a sus funcionarios, de no permitir que se vuelvan a cerrar las puertas de su gobierno.

Y es en ese sentido, es que el presente trabajo planteó la idea de una educación ciudadana que contemple en la educación básica la formación de valores cívicos que den a las personas las herramientas necesarias para la defensa y exigencia, pero sobre todo la construcción de una sociedad mucho más justa, participativa, democrática y transparente, porque no podemos pensar en instituciones sólidas, con fuertes valores democráticos y transparentes si los hombres que crean y mantienen esas instituciones no tienen en la conciencia dichos valores.

Tal vez, lo más importante que se debe de hacer no es sólo cambiar las leyes, implementar programas institucionales, sino cambiar la imagen que como mexicanos tenemos de nosotros mismos, es decir, no basta con que el gobierno se esfuerce en mejorar leyes, crear institutos, aplicar más normatividad, si como parte de una sociedad no somos capaces de asumir las responsabilidades que implica el pertenecer a un Estado y el vivir en sociedad, y del otro lado, si los funcionarios públicos no asumen su responsabilidad y no cambian la forma en la que funciona la Administración Pública.

Un ejemplo claro está en el cine, México aparece como un país con violencia, narcotráfico y un indígena debajo del árbol tomando una siesta, pero México significa mucho más que eso, sólo falta que como mexicanos cambiemos la apreciación que de nosotros mismos tenemos y actuemos en consecuencia

para la construcción de un país mucho más fuerte, consolidado y sobre todo capaz de lograr objetivos comunes como es el tener una democracia real, con transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Anexos

Anexo 1. Cronología del Derecho a la Información en México de 1975 a 2002.

Fecha.	Suceso.	Actores.	Análisis o Relevancia.
18 de octubre de 1975	José López Portillo, como candidato a la Presidencia de la República, declaró en Guanajuato: "En un mundo donde se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos". ²⁷³	José López Portillo	Se habla por primera vez del derecho a la información.
1976	Se presenta el planteamiento inicial del derecho a la información en términos de una propuesta concreta.		El derecho a la información es parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

²⁷³ Para su consulta en: www.fidac.org.mx/tema/cronologia1.html

1 de diciembre de 1976	Se da el discurso de toma de posesión de José López Portillo.	José López Portillo ya como Presidente de la República.	Se avanza en una definición y manifiesta su convicción sobre la urgente necesidad de tener un orden en materia de comunicación.
4 de octubre de 1977	Se envía a la H. Cámara de Diputados una iniciativa que modifica varios artículos constitucionales.	José López Portillo	<p>Entre los artículos se encuentra el sexto de la Constitución, relativo al derecho a la información. Asimismo, se incluyen las reformas a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales relativas a establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse sólo a los períodos electorales, con el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional.</p> <p>En este sentido, el derecho a la información se plantea para ser ejercido en un marco</p>

			estrictamente electoral.
6 de diciembre de 1977	Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo sexto constitucional.		El artículo se modifica y a la letra dice: % derecho a la información será garantizado por el Estado+.
1 de junio de 1978	Día de la libertad de presa.	José López Portillo.	Es en este día el presidente declaró: % ésta es la gran tarea legislativa que tenemos frente a nosotros, en la que toda nuestra sociedad, si quiere avanzar por el camino de la democracia, de la tolerancia y de la libertad, debe participar en la gran tarea de hacer efectivo el derecho social a la información, convertir la oportunidad democrática en certidumbre operativa. ò El derecho a la información es ya expresión constitucional, pero todavía no suficientemente garantizada. Y éste es uno de los retos que se le presentan a la estructura democrática del país+. ²⁷⁴

²⁷⁴ Solís, Beatriz. Cronología del Derecho a la Información en México. Documento.

28 de junio de 1978	José López Portillo mencionó que una vez elevado el Derecho a la Información a rango constitucional será necesaria una reglamentación secundaria.	José López Portillo	
18 de septiembre de 1979	Se publicó la convocatoria para los debates en la Cámara de Diputados.	Jesús Reyes Heróles	Es ahí donde Jesús Reyes Heróles mencionó: %Se ha interpretado erróneamente que el derecho a la información suponga cargos u obligaciones para los medios de comunicación, olvidándose que la primera carga, la primera obligación es para el Estado+. ²⁷⁵
9 de enero de 1981	Se publicó en el Diario Oficial la aprobación del Senado de la República a lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Senado	En el artículo 19 el Pacto establece: %Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de

²⁷⁵ *Ídem.*

			fronteras ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección+.
9 de enero de 1981	Se publicó el Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.		Lo cual es sumamente importante porque en su artículo 13 establece que: 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección; 2) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben expresarse fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b)

			<p>La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; 3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones; 4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a la censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.</p>
28 de septiembre de 1981	Se publicó un reportaje titulado "Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación".	Revista Proceso	Gracias al artículo el proyecto es acusado como intento fascista, totalitario, comunista, mordaza, etc., en más de 481 artículos en 17 periódicos y 8

			<p>revistas en sólo 100 días.</p> <p>Nuevamente se plantea una pausa.</p>
9 de octubre de 1981	Se da a conocer el Plan de Gobierno 1982-1988.	Gobierno Federal	El Plan habla de hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del artículo sexto constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas. ²⁷⁶
8 de febrero de 1995	Se instaló la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura.	Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Democrático (PRD) y Partido del Trabajo (PT).	El propósito era presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la

²⁷⁶ *Idem.*

			Constitución. La Comisión queda integrada por 36 diputados de los diversos partidos.
22 de abril de 1997	Se presentaron en el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: la Ley Federal de Comunicación Social (Reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución), que deroga la Ley de Imprenta de 1917 y otra que reforma algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (especialmente el artículo 13).	Diputados miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura, integrantes de los partidos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.	Estas iniciativas fueron turnadas a comisiones para su estudio en la LVII Legislatura. Buena apuesta parecía si consideramos que la posibilidad de un Congreso más plural estaría haciéndose cargo de su dictamen. Ésta era finalmente, una propuesta de la oposición avalada por gran parte de la ciudadanía.
Del 6 al 9 de mayo de 1998	Como parte del trabajo legislativo sobre algunas iniciativas turnadas se convocó a la primera conferencia internacional "El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma de Estado en México".	La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, presidida por el Partido Acción Nacional (PAN).	Se debatió ampliamente el tema frente al cual hubo reacción en contra de los concesionarios de los medios electrónicos. Algunos periódicos, pese a ser invitados no asisten ni dan cobertura al tema.
10 de septiembre de 1998	Se aprobó por unanimidad el	La Comisión de Radio,	Hablar de derecho a la

	proyecto de análisis de las iniciativas de ley turnadas iniciando con la revisión y dictamen de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, en el que plantea su culminación para el 27 de octubre de ese año.	Televisión y Cinematografía	información estaba ligado a hablar de medios de comunicación.
Del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1998	Dio inicio a una campaña desinformadora acerca de los trabajos que se realizaban en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.	La mayor parte de los medios impresos y electrónicos	Se daba como noticia de primera plana y novedad informativa un hecho que aun estaba en proceso de revisión, coincidiendo todos en calificar a la iniciativa como Ley Mordaza, en este corto período se publicaron más de 169 artículos fundamentalmente encabezados por el periódico El Universal con el 32% de las notas.
Agosto de 2000	Termina la LVII Legislatura	Congreso Legislativo	El dictamen de la iniciativa de ley no se presenta.
En el 2000	Se presenta una propuesta electoral para el periodo presidencial 2000 . 2006. En	Plataforma electoral de Alianza por el Cambio.	Lo que se pretendía era establecer mecanismos que: a) garanticen el acceso de los

	<p>la cual se mencionó como propuestas: Definir y aplicar una política de comunicación social que considere los derechos básicos establecidos en los artículos sexto y séptimo de la Constitución.</p>		<p>ciudadanos a la información de interés público, b) garanticen el derecho de las personas a salvaguardar su vida privada frente al uso indebido de la información, c) garanticen el derecho de réplica en todos los medios de comunicación, d) definan los criterios para los usos de los tiempos del Estado en aras de su transparencia y pluralidad, e) garantizar mediante normas precisas el trabajo profesional de los periodistas y f) garanticen la transparencia del gasto público en los medios.</p>
7 de febrero de 2001	<p>El Secretario de Gobernación anunció la instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido desde 1960 en la Ley Federal de Radio y Televisión, como órgano de coordinación y supervisión de la Ley y también rescatando del olvido la figura de su Comité Asesor, establecido por decreto en</p>	Secretario de Gobernación	<p>Su materialización fue aplazada sin mayor explicación.</p>

	1986.		
1 de marzo de 2001	Los medios impresos muestran su interés por avanzar en la propuesta de una serie de iniciativas de Ley.	Medios impresos	Se plantearon cuatro líneas básicas de regulación: una ley de acceso a la información, otra de transparencia publicitaria, otra que norme el secreto profesional y una más sobre la ley de los medios del Estado.
5 de marzo de 2001	Con gran discreción sin el aval del Presidente, se instala la Mesa para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos.	Ciudadanía.	Se encontraban representados los empresarios, los legisladores, los medios del Estado, los partidos políticos y las universidades. Finalmente el marco normativo de los medios electrónicos ya no era defendido como suficiente, aquí la Ley recobra su verdadera cara, su aplicación o el mero intento de ello, le permitió ser puesta en entredicho y se reconoció ampliamente su necesaria actualización.

6 de marzo de 2001	Se instala el Consejo de Autorregulación, iniciativa de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión.	Cámara de la Industria de Radio y Televisión.	Se atiende a la necesidad de amortiguar la presión social respecto a los contenidos de la programación de televisiva, instalado con gran difusión y con la aprobación del Presidente Fox.
Marzo de 2001	Se anuncia la elaboración de una Ley de Acceso a la Información en el marco de su política de transparencia.	La Secretaría de la Contraloría General de la Federación	Se plantea una propuesta por parte del Gobierno Federal para la creación de una Ley de acceso a la información.
19 de marzo de 2001	Seminario Internacional de Derecho de Acceso a la Información y Democracia.	La Universidad Iberoamericana, bajo los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer y con apoyo de diversos medios y entidades.	Se dieron cita expertos, académicos, periodistas, servidores públicos de Europa, Estados Unidos y México para compartir sus experiencias y percepciones sobre el papel que juega el derecho a la información en una sociedad democrática. Al mismo tiempo el Gobierno Federal preparaba una iniciativa de ley para obligarse a entregar a los ciudadanos información de carácter

			público.
24 de mayo de 2001	Se llevó a cabo el Seminario Nacional de Derecho de la Información y Reforma Democrática+ en el estado de Oaxaca.	Periodistas, académicos, representantes de organizaciones gubernamentales, activistas de la sociedad, editores de medios de comunicación, asociaciones de editores, organización de reporteros y universidades	<p>Al término del evento se dio a conocer la Declaración de Oaxaca signada por periodistas, académicos, representantes de organizaciones gubernamentales, activistas de la sociedad, editores de medios de comunicación, asociaciones de editores, organización de reporteros y universidades, con el fin de elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.</p> <p>En este pronunciamiento se subrayó que una Ley de Acceso a la Información constituiría un instrumento fundamental para consolidar la democracia. La experiencia comparada con otros países demuestra que garantizar el acceso a la información pública ha sido un factor decisivo para el avance político, para mejorar</p>

			el ejercicio de la función pública y la calidad de la vida de las personas. ²⁷⁷
11 de octubre de 2001	Fue enviada una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.	Grupo Oaxaca Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados.	Durante cuatro meses de trabajo se analizaron las experiencias acumuladas en esta materia por otros países, se intercambiaron criterios con instituciones académicas nacionales e internacionales y se llevaron a cabo consultas en diversos ámbitos involucrados con el tema en México. De tal manera que quedó concluida la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública.
30 de noviembre de 2001	El Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión su iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Ejecutivo Federal.	En respuesta a la iniciativa enviada por el grupo Oaxaca, el Poder Ejecutivo decide crear su propia iniciativa de Ley. En este tiempo, ya eran tres las iniciativas a nivel federal presentadas ante la Cámara de Diputados puesto que el 11

²⁷⁷ Periódico *La Crónica* de fecha 03 de Octubre de 2001. Mexicali, Baja California.

			de julio de 2001 el Diputado Barbosa Huerta, del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Comisión Permanente una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.
24 de abril de 2002	Se aprobó por unanimidad de los diputados que asistieron a la sesión, con 411 votos a favor, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Cámara de Diputados.	La Ley fue el resultado de las coincidencias entre las tres iniciativas, tomando lo mejor de cada una y fusionadas en una sola.
30 de abril de 2002	La iniciativa se remitió a la Cámara de Senadores a efecto de examinarla y discutirla donde el Pleno del Senado decidió aprobarla por unanimidad de los senadores presentes.	Cámara de Senadores.	
10 y 11 de junio de 2002	La ley fue firmada por el Ejecutivo Federal el día 10 de junio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del año 2002.	Ejecutivo Federal. Diputado federal perredista Miguel Barbosa Huerta. Grupo Oaxaca: su iniciativa la hicieron suya las bancadas del Partido Revolucionario	La Ley representó un acuerdo entre el ejecutivo federal, los partidos políticos y la participación ciudadana con la iniciativa creada por el Grupo Oaxaca.

		<p>Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Convergencia Democrática y Partido de la Revolución Democrática (PRD).</p>	<p>Se considera que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un instrumento valioso no sólo por su contenido sino también por su proceso de creación. Derivada de tres iniciativas.</p> <p>Fue así como ante la existencia de tres propuestas de Ley de Acceso a la Información Pública se buscaron las coincidencias más que las divergencias y se elaboró un proyecto que dio como resultado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>
--	--	---	---

Bibliografía:

- ◆ Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008.
- ◆ Ackerman, John M., Sandoval, Irma E., *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, en Cuadernos de Transparencia n. 7, IFAI, México, 2009.
- ◆ Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: calves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, N. 10, IFAI, México, 2007.
- ◆ Aristóteles, *La política*, Gradifco, Argentina, Buenos Aires, 2005.
- ◆ Bobbio, Norberto, otros, *Diccionario de política*, México, D.F., ed. Siglo XXI, 2000.
- ◆ Borja, Rodríguez, *Enciclopedia de la política*, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ◆ Carbonell, Miguel, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Número 36, México, 2009.
- ◆ Carbonell Miguel, *El Régimen constitucional de la transparencia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 33, México, 2008.
- ◆ Concha, Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio, otros (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2004.
- ◆ Cruz Revueltas, Juan Cristóbal, *Moral y transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la Transparencia*, en Cuadernos de Transparencia N. 15, IFAI, México, 2009.
- ◆ Florence Elliott, *Diccionario de política*, Ed. Labor, Barcelona, 1970.
- ◆ Garzaro R., *Diccionario de política*, ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1977.

- ◆ Ibarra, Colado, Eduardo (coord.), Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las Instituciones Modernas, Editorial Gedisa, México, 2009.
- ◆ Lambie, Srtephen, Freedom of Information, a Finnish clergymann's gift to democracy, Freedom of Information Review, n.97, 2002.
- ◆ Laporta, Francisco J., Álvarez, Silvina (eds.), La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.
- ◆ Linz, Juan J., Obras escogidas. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios., Vol. 4, Edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2009.
- ◆ López Ayllón, Sergio, Derecho a la información, Miguel Ángel Prrúa, México, 1985.
- ◆ López Ayllón, Sergio, El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana, en %Cuadernos de Transparencia+n.17, IFAI, México, 2009.
- ◆ López Ayllón, Sergio (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, UNAM, IFAI, México, 2006.
- ◆ López Ayllón, Sergio y Salazar, Pedro, (coord.), Seminario de discusiones y retos para la consolidación del derecho de acceso a la información, diseño y atribuciones del órgano garante a nivel federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE, jueves 18 de febrero de 2010.
- ◆ López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 103, México, 2008.
- ◆ Malem Seña, Jorge F., La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Gedisa editorial, Barcelona, Madrid, 2002.
- ◆ Mayer, Lorenzo, Una historia contemporánea de México: las instituciones, Tomo 3, Ed. Océano, México, 2009.

- ◆ Merino, Mauricio (coord.), Transparencia: libros, autores e ideas, IFAI, CIDE, México, 2005.
- ◆ Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, (coord.), La estructura de la Rendición de cuentas en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, CIDE, México, 2010.
- ◆ Morlino, Leonardo, Democracias y Democratizaciones, Ediciones Cepcom, México, 2005.
- ◆ Navarro Rodríguez, Fidela, Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México, FUNDA_p, México, 2004.
- ◆ O'Donnell, Guillermo, Disonancias. Críticas democráticas a la democracia, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.
- ◆ Panebianco, Angelo, El precio de la libertad, editorial Loada, Buenos Aires, Argentina, abril 1999.
- ◆ Platón, La República, Alianza Editorial, España, Madrid, edición 2002.
- ◆ Reyes Heróles Federico, Corrupción de los ángeles a los índices, Cuadernos de Transparencia, N. 1, IFAI, México, 2008.
- ◆ Rodríguez Zepeda, Jesús, Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política, Cuadernos de Transparencia, N. 4, IFAI, México, 2008.
- ◆ Ruiz Euler, Alexander (coord.), Transparencia y rendición de cuentas, Fontamara, México, 2006.
- ◆ Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, N. 3, IFAI, México, 2009.
- ◆ Solís Beatriz, Cronología del Derecho a la Información en México, Documento.
- ◆ Trinidad Zaldívar, Ángel, La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- ◆ Verduzco Igartúa, Gustavo, Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México, el Colegio de México-Cemefi, México, 2003.

- ◆ Vergara, Rodolfo, La transparencia como problema, Cuadernos de Transparencia, N. 5, IFAI, México, 2009.
- ◆ Villanueva Ernesto, Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México, Alegatos, Número 50, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, enero-abril 2002.
- ◆ Villanueva, Ernesto, Derecho de la información, Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- ◆ Wesley C., Clark, El derecho a la información, CIESPAL, Tercera Edición, Quito, Ecuador, 1965.
- ◆ s/autor, Diccionario de política, Buenos Aires, Argentina, Ed. Valleta, 2001.
- ◆ s/autor, El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, IFAI, Alianza Cívica, etc., México, 2005.
- ◆ s/autor, Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos, IFAI, Centro Mexicano para la filantropía, México, 2006.

Medios electrónicos:

- ◆ Bustamante Donas, Javier. Hacia la cuarta generación de derechos humanos. En Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, [en línea], No. 1, septiembre-diciembre 2001, <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>, [Consulta: 2 de marzo de 2009].
- ◆ Carbonell, Miguel, Una nota sobre el panorama actual del derecho de acceso a la información pública en México, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/9/art/art.3htm>, [Consulta: diciembre 2009].
- ◆ Escobedo, Juan Francisco, Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>, [Consulta: diciembre de 2009].

- ◆ Marti de Gidi, Luz del Carmen, *El derecho a la información en México. Situación y propuesta*, en:
<http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/3/marti3.pdf>.
- ◆ Merino Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, México, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm, [Consulta: 16 de marzo de 2011].
- ◆ Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, en Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática, No. 2, Instituto Federal Electoral, México, en:
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm, [Consulta: 16 de marzo de 2011].
- ◆ "Comunicado de prensa presentación de los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2011+, publicado en:
http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/IPC2011/01_IPC2011_Comunicado_de_prensa.pdf
- ◆ Informe Latinobarómetro 2011, presentado en Santiago de Chile, el 28 de octubre de 2011, se puede acceder por el siguiente vínculo electrónico: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
- ◆ www.fidac.org.mx/tuma/cronología1.html, [Consulta: 19 de mayo de 2009].
- ◆ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857498, [Consulta: 19 de diciembre de 2011].
- ◆ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, [Consulta: 22 de diciembre de 2011].
- ◆ http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf, [Consulta: 22 de diciembre de 2011].
- ◆ http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf, [Consulta: 1 enero 2010].
- ◆ http://www.revistainterforum.com/espanol/atriculos/100702soc_lugar_mexico.html, [Consulta: 1 de enero de 2010].

- ◆ <http://www.jornada.unam.mx/2002/mar02/020327/016n1pol.php?origen=politica.html>, [Consulta: 27 de marzo de 2002].

Normatividad:

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ◆ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Marco Normativo, 2009.
- ◆ *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, artículo 4°, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.
- ◆ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007.
- ◆ *Transparencia acceso a la información y datos personales, Marco Normativo*, IFAI, Sexta Edición, Agosto de 2009.

Otros:

- ◆ *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, de la Secretaría de Gobernación*, Informe ENCUP, 2008.
- ◆ *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International*, 2009.
- ◆ Periódico *La Crónica*, de fecha 03 de octubre de 2001. Mexicali, Baja California.