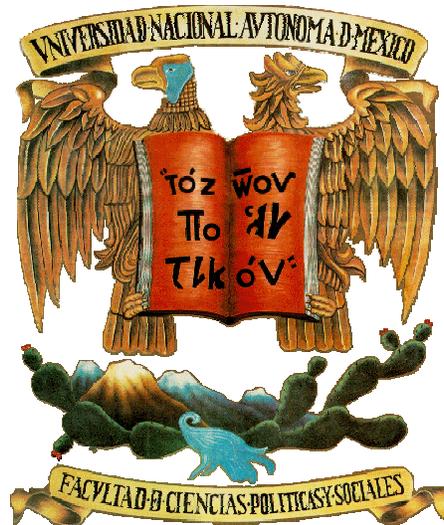


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



Derecho a la Información, un análisis funcionalista del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Tesis que para obtener el título de

LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

presenta:

Fabián Santiago Vargas

Asesora:

Lic. María Esther Navarro Lara

Febrero de 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1. La Comunicación Política	
1.1 La Sociología de la Comunicación Humana.....	1
1.2 El Funcionalismo y los modelos explicativos de la comunicación colectiva.....	4
1.3 Las características de la comunicación política.....	13
1.4 Los integrantes de la comunicación política	
1.4.1 Las esferas del poder.....	24
1.4.2 Los medios de comunicación colectiva.....	29
1.4.3 La sociedad civil.....	31
1.5 La hipótesis de la Agenda Setting y la construcción del escenario público.....	34
CAPÍTULO 2. El Derecho a la Información	
2.1 Definición y características del derecho a la información.....	41
2.1.1 Definición del derecho a la información.....	44
2.1.2 La democracia con los medios de comunicación.....	49
2.1.3 La legitimidad del gobierno.....	51
2.2 Los ámbitos del derecho a la información.....	53
2.3 Los instrumentos del derecho a la información.....	57
2.3.1 El Estado y las instituciones.....	57
2.3.2 ¿Quiénes ejercen el derecho a la información?	60
CAPÍTULO 3. Tipología y funciones de la Información	
3.1 La información política, económica y educativa.....	65
3.2 La información pública y privada.....	77
3.3 La información política y la construcción de la opinión pública.....	84
3.4 La información política, materia del derecho a la información.....	89
CAPÍTULO 4. Modelos Explicativos del IFAI	
4.1 El IFAI, funciones y organización.....	94
4.2 La información y el IFAI.....	110
4.3 El IFAI y los actores de la comunicación política.....	120
4.4 La función del IFAI en el campo del derecho a la información.....	127
CONCLUSIONES.....	135
ANEXOS.....	143
BIBLIOGRAFÍA.....	147

INTRODUCCIÓN

A partir de los años 50 podemos considerar que la urbanización de casi todo el planeta se debió a la evolución de las tecnologías y de la ciencia en las sociedades. Este avance tecnológico ha conllevado también otro fenómeno en relación con la instantaneidad de la información. Enfrentamos una evolución de la sociedad donde el cambio de ideologías está vinculado con el avance tecnológico. Esta revolución permite tener una sociedad intercomunicada, donde el flujo de información se da en tiempo real y donde los medios de comunicación permiten a las sociedades estar informadas de los eventos ocurridos en prácticamente todas las partes del mundo.

A este hecho innegable, podemos considerar los cambios y nuevas mediaciones entre las nuevas formas de acceso a la información con las relaciones sociales y políticas de todo un sistema.

Con los avances tecnológicos, verbigracia el Internet, la información es expuesta a la sociedad de manera instantánea, real y de fácil acceso; las relaciones de poder por y a través del poder de la información han cambiado los instrumentos utilizados de organizaciones, partidos, organismos, y los del propio Estado para mantener a la sociedad informada, para ejercer el poder y fortalecer la democracia.

Es así que podemos hablar hoy en día de la nueva forma de hacer política con los modernos medios de comunicación, es decir cuando aludimos al ejercicio del poder a través de la información en periodos cortos, donde los análisis de sus impactos y funciones son ciertamente, recientes y estudiados por los politólogos, sociólogos y comunicólogos.

Si entendemos al poder como la capacidad de ejercer una fuerza de uno sobre el otro; entonces también distinguimos varias clases de poder: militar, político o económico. Cualquiera que sea el tipo de poder, es claro que se trata de manifestaciones de hechos sociales; y en consecuencia, son relaciones de comunicación. De ahí que hablar del ejercicio del poder político es hablar de comunicación, de comunicación política

A esta forma de ejercer el poder político con los modernos medios de comunicación, a las relaciones de comunicación que surgen de los avances tecnológicos entre los gobernantes y gobernados; así como a la elaboración de nuevos conceptos que ayudan a mantener lo gobernabilidad en un sistema como lo es el derecho a la información; se le ha llamado comunicación política.

La comunicación política empezó a evidenciarse en los nuevos espacios de transmisión de la información como la televisión y la prensa en grandes tirajes. Con ello, nuevas técnicas como los sondeos fueron inventadas para obtener una especie de reflejo de la opinión de la población en relación con la simpatía hacia los políticos. Derivan aquí las encuestas para la invención *a posteriori* de la opinión pública. Todas estas técnicas, generalmente, tienen un uso con fines políticos.

Podríamos citar otros fenómenos derivados del uso cotidiano de ejercer el poder en nuestras sociedades modernas. En este trabajo, hemos decidido explorar un tema ligado a la comunicación política: el del derecho a la información. Hemos querido definir un fenómeno discutido y abordado por diferentes pensadores e intelectuales hoy en día, dada la necesidad y vínculo con los avances tecnológicos.

Esta expresión es tan compleja como la opinión pública o el marketing político, pues la expresión tiene muchas aristas para analizar y las aproximaciones para tener una definición general ha conllevado el debate de muchos juristas y comunicólogos.

Para entender este concepto y evidenciar alguna de sus funciones que pudiera tener en la vida práctica de las relaciones de poder en nuestra sociedad; hemos decidido estudiarlo y abordarlo desde la óptica del marco teórico del funcionalismo y analizar un objeto de estudio como lo es un organismo gubernamental.

El interés de realizar este proyecto nace de la necesidad de abundar, exponer, criticar y contribuir con reflexiones sobre el tema del derecho a la información en nuestro país bajo un análisis de la comunicación. Así, se analizará la función del Instituto Federal de Acceso a la Información, que con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental en 2001, dio como origen la necesidad de crear dicho Instituto. Dado que los estudios sobre el derecho a la información en nuestro país son recientes y escasos, este proyecto busca contribuir con nuevas reflexiones que pudieran ser útiles a los estudiantes de la carrera de Ciencias de la Comunicación de esta Facultad, en particular, a aquéllos interesados en el estudio del derecho a la información.

El interés de exponer, analizar y comparar el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública con los marcos teóricos funcionalistas consagrados al estudio de la comunicación política intenta contribuir con nuevas reflexiones, puesto que es difícil encontrar estudios dedicados al tema y los existentes, en su mayoría, han sido creados bajo dominio jurídico. De ahí el interés de haber realizado un proyecto que no solamente aborde un análisis utilizando los modelos jurídicos propios del derecho, sino principalmente aquellos pertinentes al campo de la comunicación política.

Es cierto que la mayor parte de los estudiosos del tema han sido juristas y que gran parte de la bibliografía que abunda sobre el tema pertenece a los estudiosos del derecho, pues de por sí el simple

término *derecho* amerita la intervención de especialistas en el campo de la jurisprudencia. No obstante, en el campo de la comunicación política, los investigadores han participado para la elaboración de marcos y teorías que pueden explicar este fenómeno de recién estudio y que en nuestro país, pocos han sido los que han abordado este tema bajo esta óptica.

Finalmente, este trabajo se inspiró en poder ser; primero, un análisis que refleje la importancia del estudio de los modelos teóricos aprendidos en la carrera de Ciencias de la Comunicación para el análisis de un caso en nuestro país y segundo; que dicho análisis pudiera contribuir con la elaboración de propuestas para mejorar, modificar o criticar el funcionamiento de tal Instituto desde el punto de vista de la comunicación política.

El tema sobre el derecho a la información ha sido abordado, analizado y afinado por los diferentes especialistas en la investigación de la comunicación política desde hace varias décadas. Este tema no ha dejado de ser el interés por investigadores de varios dominios de las ciencias sociales (juristas, politólogos, comunicólogos, sociólogos, etc.) desde que la regulación de la información política hecha pública ha sido enmarcada en la necesidad de crear una legislación que controle tal difusión. En la mayoría de los países con un sistema político democrático se han dado a la tarea de crear nuevas legislaciones que regulen la difusión de la información política y gubernamental para fortalecer sus sistemas democráticos.

En México, la existencia de dichos órganos o legislaciones eran prácticamente inexistentes hasta principios del año 2000, cuando dos años posteriormente se creó la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública y Gubernamental. La creación de un organismo que regulara la difusión de la información que concierne al gobierno federal no fue sino hasta junio de 2002. En nuestro país, para la creación de una nueva legislación que regulara tal proceso fue imperiosa la intervención de especialistas en el tema. No obstante, las investigaciones en el campo de la comunicación política son escasas y necesitan tiempo para poder analizar las verdaderas funciones de dichas leyes y organismos en el sistema de comunicación que existe entre nuestro gobierno y la sociedad civil. La creación del IFAI es reciente y hasta el momento, es necesario tener muchas investigaciones sobre su funcionamiento desde el punto de vista de los comunicólogos, puesto que pareciera afirmarse que el problema ha sido abordado, hasta el momento, únicamente por los juristas.

La justificación de este proyecto reside en la necesidad de analizar y comparar los objetivos que persigue el IFAI con las diferentes posturas teóricas del campo de la comunicación política y poder hacer una reflexión del éxito (o fracaso) que tal instituto tendría en nuestra sociedad de acuerdo con tales corrientes y el de intentar crear un modelo explicativo de comunicación para dicho Instituto.

El cometido del IFAI es el garantizar el acceso a la información gubernamental a la sociedad y que ésta se beneficie de lo estipulado en la Ley de Acceso a la Información Pública y Gubernamental. Empero, es necesario verificar si dicho instituto cumple realmente con su cometido y de ser así, es necesario definir cómo lo ha logrado. Así, con la necesidad de crear un modelo explicativo sobre el papel que juega el IFAI en nuestro sistema de comunicación gubernamental, este proyecto explicaría cómo este instituto ha influido, hasta el momento, en la sociedad, en los medios de comunicación colectiva o en las esferas políticas para la toma de decisiones en las acciones políticas.

En un sistema democrático como el de nuestro país, las actividades del gobierno son impracticables sin la intervención de los medios de comunicación que difunden sobre los hechos, avances y estado de la administración pública. Esta información gubernamental no sólo es difundida, interpretada o manipulada por los medios de comunicación colectiva para condicionar, modificar, influir o convencer a la sociedad en sus actitudes sobre la administración que guardan el país nuestros gobernantes. Hasta el momento, pareciera que la información gubernamental difundida en los medios de comunicación de nuestro país es mucho más vasta que antes. Basta observar los contenidos de los principales periódicos de nuestro país para percatarnos cuántas notas informativas son elaboradas a partir del acceso a tal información. Empero, es necesario definir cuál sería el objetivo de informar a la sociedad sobre esta información que es propiamente gubernamental.

En este contexto, el problema a abordar puede enunciarse de esta forma: ¿Por qué y para qué se necesita en México un instituto como el IFAI que garantiza el acceso a la información gubernamental y cómo funciona el IFAI en un sistema de comunicación política según las diferentes posturas teóricas?

Los objetivos perseguidos en esta tesis son los siguientes:

- Definir qué caracteriza al IFAI como órgano gubernamental que garantiza la información política.
- Comparar, analizar y exponer, de acuerdo con las diferentes corrientes teóricas funcionalistas sobre el estudio de la comunicación política, el tipo de información cuyo acceso es garantizada por el IFAI y el objetivo de que persigue esta garantía en el derecho a la información.
- Analizar cuál es el papel que juega el IFAI como actor en un sistema de comunicación política entre el gobierno federal, medios de comunicación colectiva y la sociedad civil de acuerdo a las diferentes posturas teóricas de la comunicación política abordadas en el proyecto.
- Exponer un modelo explicativo particular del fenómeno de comunicación política donde interviene dicho Instituto.

- Definir, después de un análisis de la función de dicho instituto en el sistema de comunicación política de nuestro país, cómo tal organismo puede intervenir o influir en las decisiones y acciones de los políticos, de los medios de comunicación y de la sociedad civil en nuestro país a manera de reflexión personal.

Para la elaboración de esta tesis, se partió de la siguiente hipótesis que se validará y se expondrá en la última parte del trabajo: El IFAI, es un actor mediador en el sistema de comunicación política de nuestro país cuya naturaleza se define por las relaciones comunicativas entre el sistema gubernamental, los medios de comunicación colectiva y la sociedad civil y que además, dicho actor tiene características propias, y únicas que lo hacen un actor indispensable para el funcionamiento del derecho a la información en nuestro país.

Para la realización de esta tesis, cuyo título es *Derecho a la información, un análisis funcionalista del caso del Instituto Federal de Acceso a la Información*, se ha considerado que el problema enunciado anteriormente y que se suscita en el campo de la comunicación política será abordado desde la perspectiva funcionalista, cuyo principio general sobre el estudio de la comunicación humana consiste en *definir la problemática de los media a partir del punto de vista de la sociedad y de su equilibrio, desde la perspectiva de su funcionamiento global del sistema social y de su contribución que sus componentes (incluidos los media) aportan a la misma*¹.

En suma, el análisis funcional, que es un estudio de las funciones de un proceso social a partir de la descomposición en sus principales elementos constitutivos, permitirá definir el cuerpo de la investigación de esta tesis y que busca responder preguntas que los padres fundadores del funcionalismo han planteado.

El proyecto se inspirará en el funcionalismo para poder realizar, lo que lo fundadores del mismo (Merton, Laswell y Lazarsfeld), llamaron el análisis de control, de contenido, de medio, de la audiencia y de los efectos. Con tal hipótesis, se reflejará un análisis de nuestro objeto de estudio para saber si los mensajes y las publicaciones difundidas por tal Instituto (análisis de contenido) son eficaces² cuando estos son disfrutados, interpretados y adaptados al contexto subjetivo de experiencias, conocimientos y motivaciones del público. Así mismo, los postulados sobre la fijación del Agenda Setting y un análisis sobre los estudios que ha realizado E. Shaw sobre el interés de la sociedad por incluir o excluir de sus conocimientos ciertos temas difundidos en los medios de comunicación

¹ WOLF, *La investigación de la comunicación de masas*, p. 68.

² En este sentido, eficaz se definirá en razón del objetivo de la difusión de dicha información, sea para entretener, divertir, informar. etc., posibilidades todas que serán definidas a lo largo de la investigación.

colectiva, nos permitirá conocer cuál es la relación que existe entre el IFAI, la sociedad civil y los medios de comunicación para la elaboración de dicha Agenda.

Finalmente, a lo largo de esta investigación, se recurrirá a la consulta de estudios que han sido fundados bajo este paradigma, puesto que podemos enunciar que existe una relación de comunicación política, entre las esferas del poder político y las sociales, y que ambas, en el análisis de este proyecto, están interrelacionadas a través de los medios de comunicación política y dicho Instituto y que todas las relaciones existentes entre estos actores (gobierno, medios de comunicación-instituto y sociedad), son políticas, económicas, socioculturales y que en consecuencia, son todas relaciones comunicativas.

Para poder delimitar el campo de estudio del proyecto y explicar el problema enunciado anteriormente, se recurrió a los principios teóricos del funcionalismo que explicarían los papeles de tales actores y también se recurrió a las teorías concernientes al estudio de la comunicación colectiva y política que fueron abordados en la especialidad de Comunicación Política en esta Facultad.

Para poder enunciar, explicar y validar la hipótesis de trabajo enunciada, se pretende seguir un hilo conductor que fortalecerá el proyecto y en consecuencia, se recabarán los datos analíticos (y si lo es pertinente también empíricos) que busquen validar tal hipótesis y que en resumen validaría la propia tesis.

Para la elaboración de la presente tesis, se buscó desarrollar los puntos que a continuación se detallan y que conforman el cuerpo de la tesis.

Los primeros capítulos de la tesis son aquéllos consagrados a la investigación documental sobre los marcos teóricos pertinentes al análisis de la información política que explican como se interrelacionan la esfera de los gobernantes, de los medios de comunicación colectiva y la sociedad civil a través de tal instituto en nuestro país.

En particular, el primer capítulo esboza sobre los principales marcos teóricos de la sociología de la comunicación de masas y alude especialmente sobre la definición de la comunicación política. En el segundo apartado se define el campo de estudio del derecho a la información, su utilidad y su función en el campo de la comunicación política. Posteriormente en el capítulo tres, se discute la importancia de la información, su tipología, características y función en el campo de la comunicación política.

Posteriormente, se expone el capítulo cuarto, donde se aborda el estudio del caso particular del IFAI y que reflejen el análisis de los objetivos ya planteados así como contrastar los conceptos mencionados en las indagaciones hechas en los tres primeros capítulos. Esto requirió la cita de entrevistas periodísticas, análisis sobre la información emitida por tal organismo y de su portal en

Internet y de las otras publicaciones y evidencias que sirvieron para llevar a cabo los objetivos planteados en este proyecto y la validación de la tesis.

Dado que este trabajo es un análisis teórico de un caso en particular, se recurrió a la investigación documental preferentemente para recabar la información pertinente al estudio de los marcos teóricos referidos anteriormente. Para analizar el objeto de estudio (el IFAI) se recurrió a la investigación de campo para recabar información expuesta en el domiciliario del mismo organismo, la investigación en documentos y revistas en relación con el tema así como un análisis de su portal en Internet.

Con la información obtenida en la investigación documental, se hizo un análisis comparativo del objeto de estudio de tal forma que el cuerpo de la tesis se presentará bajo la forma de ensayo para realizar una descripción del objeto de estudio. Para dicho plan, en todo momento se hizo uso de las citas textuales para hacer referencia de la investigación documental.

Finalmente, el presente trabajo tuvo como objeto de estudio al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental (IFAI) y su investigación se llevó a cabo dentro la mitad de 2004 y los primeros meses de 2005 (la duración de la tesis).

CAPÍTULO 1. LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

1.1 LA SOCIOLOGÍA DE LA COMUNICACIÓN HUMANA

En este primer capítulo se busca esbozar brevemente sobre los aspectos metodológicos que se han desarrollado en el estudio científico de la comunicación humana con el objetivo de poder entender las diferentes posturas teóricas que explican los fenómenos de comunicación realizados en nuestro sistema de comunicación política en nuestro país.

Es imperioso hacer notar que todos los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que permiten la existencia de cualquier grupo humano inmerso en el tejido social son fenómenos de comunicación, pues sin ésta el hombre no alcanzaría a establecer relaciones de cualquier índole con sus semejantes. Podemos considerar a la sociedad como una inmensa red de acuerdos entre sus integrantes, tales acuerdos pueden ser verbales o escritos y, para que dichos acuerdos tengan efectividad, el hombre debe valerse de su habilidad para comunicarse con los otros. Con la evolución y proceso de cambio natural de cualquier grupo humano, “el individuo desarrolla hábitos de comunicación y adquiere los instrumentos de comunicación como resultado de su interacción con otras personas”¹.

El estudio de estos fenómenos complejos se encuentra siempre en constante cambio. La ciencia de la comunicación, cuyo objeto de estudio son todas estas relaciones comunicativas que permiten que la sociedad evolucione, se ha valido, en un principio, de los postulados teóricos y metodológicos de otras disciplinas como la política, psicología y la sociología para realizar búsquedas metodológicas y teóricas que expliquen tales fenómenos.

Es innegable que con el desarrollo de los medios de comunicación masiva, los estudiosos de la comunicación se han dado a la tarea de explicar cómo los fenómenos y procesos sociales están mediatizados en un círculo de comunicación donde la sociedad y los medios de comunicación colectiva interactúan. Bajo la premisa de encontrar modelos teóricos que expliquen estos fenómenos tan complejos, la ciencia de la comunicación ha definido diversas corrientes que han sido perfeccionadas y superadas a lo largo del tiempo. En particular, en nuestro país, es en la década de los

¹ DE LA MORA, José, *Antología de la Ciencia de la Comunicación*, p. 33.

cincuenta cuando los marcos teóricos del empirismo y el funcionalismo son *importados*² de los Estados Unidos y comienzan los primeros estudios de la comunicación centrados en los medios de comunicación colectiva³.

Sin embargo en Estados Unidos, en los años 40, comienzan realmente a desarrollarse las primeras corrientes teóricas, donde la ciencia política, la sociología y la psicología social comienzan a definir y explicar los fenómenos de la comunicación social con datos empíricos para explicar los efectos de la publicidad y la propaganda en la sociedad durante la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, la corriente de la sociología de la comunicación colectiva comenzó a estudiar, analizar e interpretar datos observables obtenidos, con diferentes estudios, sobre los efectos de los medios de comunicación en la sociedad para la definición de los primeros marcos teóricos explicativos y, valiéndose de datos estadísticos (o lo que en los orígenes de la sociología se llamó física social), validaba o refutaba tales teorías.

Durante este proceso, no obstante, se desarrollaron otras corrientes a la par de la sociología de la comunicación, sobre todo las escuelas fundadas en Europa, las cuales gozaron de la participación de diversas disciplinas como la filosofía, la semiótica o la psicología social para definir lo que se conoció como el funcionalismo, el estructuralismo o la corriente marxista. Para nuestros objetivos, y por motivos de espacio y delimitación del tema, abundaremos de una forma escueta sobre los orígenes de la sociología de la comunicación que es objeto de nuestro interés.

El estudio de la sociología de la comunicación colectiva tiene sus orígenes en la escuela de Chicago con Mead, Cooley y Ezra Park⁴ cuyos estudios sobre las interacciones del hombre en un grupo determinado por características propias sobre el funcionamiento de los procesos de comunicación, fundan la escuela Chicago. Ésta aportó al estudio de la comunicación colectiva las teorías sobre los grupos primarios y la ecología humana, términos que explicarían cómo se integran los individuos en un grupo cuya interacción y cooperación es íntima y de cara a cara y objetivos e ideales de los individuos son comunes. La escuela de Chicago comenzó a centrar su objeto de estudio en las interacciones comunicativas entre los individuos pertenecientes a un grupo estructurado, conformado y con objetivos comunes entre sus integrantes. De estos estudios derivaron las teorías sobre el interaccionismo simbólico, las cuales explicaban cómo los roles de los miembros de un grupo estaban determinados por las reglas establecidas de las relaciones intragrupal y cómo cada individuo tenía la capacidad de adoptar diferentes roles en función de la naturaleza del grupo al cual formaba parte.

² Las cursivas son mías

³ SÁNCHEZ, Enrique. *Medios de Difusión y Sociedad*, p. 17.

⁴ Cf. MATTELART, Armand y Michèle, *Historia de las teorías de la comunicación*, capítulo 2.

Con estos estudios, el campo de la sociología de la comunicación empezó a interesarse por estudiar los fenómenos de comunicación en función de los actos sociales observables y de esta forma, se consideró que “si existe comunicación, es en virtud de las diversidades individuales. Y si bien es cierto que el individuo está sometido a las fuerzas de la homogeneidad, tiene sin embargo, la capacidad de sustraerse a ella”⁵.

Más tarde, y bajo la misma óptica de estudiar los fenómenos comunicativos en su contexto social, con las investigaciones de Lazarsfeld y Laswell, el estudio científico de la comunicación colectiva⁶ tuvo su auge con las aportaciones empíricas derivadas de los estudios sobre el análisis de los efectos de la propaganda durante la Segunda Guerra Mundial. Junto con Hovland y Lewin, estos cuatro padres fundadores del funcionalismo comenzaron a brindar las herramientas metodológicas de lo que conocemos como el estudio sociológico de la comunicación humana.

Una de las particularidades de la sociología de la comunicación humana es que tales estudiosos brindaron la forma al marco teórico de la nueva investigación científica -propriadamente- de la comunicación colectiva. Las aportaciones de estos estudiosos, el enfoque sociologista de la comunicación quedó estructurado por cuatro características que dicho enfoque reúne⁷: 1) el de ser empíricos es decir, basados en la observación y el razonamiento; 2) el de ser teóricos con el fin de encontrar las causas a los fenómenos; 3) acumulativos, en el sentido que la construcción del marco teórico sociologista se basa en la corrección, perfeccionamiento y precisión de las primeras teorías y 4) el no ser axiológicos, puesto que los estudiosos de esta corriente no buscan fundar una corriente o doctrina moral sobre los fenómenos que estudian.

En este sentido, las investigaciones derivadas bajo la óptica de esta corriente –derivada de la escuela científicista y de la sociología- consideran como objeto de estudio los fenómenos cuya naturaleza se centra en los actos sociales y busca encontrar las razones que motivan al individuo a interrelacionarse con los otros, los procesos de cómo lo hace y la composición de los mismos. En otras palabras, el objeto de la sociología de la comunicación es analizar quiénes son los actores sociales (emisores – receptores) que se relacionan en un proceso comunicativo en un grupo o sociedad donde existen siempre interacciones sociales.

⁵ *Idem*, p.27.

⁶ A diferencia de los primeros estudios, Lasswell y Lazarsfeld se preocuparon ya no por los fenómenos producidos exclusivamente en los grupos primarios, sino en los efectos de los medios de comunicación (radio, prensa y televisión) sobre los primeros, es decir, lo que conocemos como comunicación colectiva.

⁷ PINO, Juan del, *La teoría sociológica*, p. 46.

En resumen, esta corriente centra su estudio de la comunicación colectiva en la percepción de los mensajes -emitidos por los medios de comunicación “masiva”- por los individuos y cómo éstos pueden ser influenciados o cómo éstos pueden manifestar una resistencia a los mismos.

Para validar los modelos explicativos de esta corriente, y bajo la premisa de brindar teorías comprobables y con la validez científica requerida, los primeros estudios sociológicos de la comunicación se valieron del uso de técnicas de investigación tales como los cuestionarios, estadísticas y pánels de audiencia para elaborar los primeros paradigmas de la comunicación social. De esta manera, la sociología de la comunicación derivó varias corrientes como el funcionalismo, el empirismo, el racionalismo y la Escuela de Chicago. Para los objetivos de esta investigación y con el propósito de entender el objeto de estudio de la presente investigación, haremos un esbozo sobre el funcionalismo.

1.2 EL FUNCIONALISMO Y LOS MODELOS EXPLICATIVOS DE LA COMUNICACIÓN COLECTIVA

Como hemos mencionado, la sociología de la comunicación colectiva empezó a tomar como objeto de estudio a los medios de comunicación colectiva y sus efectos en la sociedad. El origen del término “funcionalismo” se remota a fines del siglo XIX, con las aportaciones de los sociólogos Durkheim, Sorokin, Merton entre otros. Por **funcionalismo** podemos entender la doctrina antropológica que tiende a explicar el funcionamiento de las actividades de un grupo como conjunto estructurado y jerarquizado entre sí. La idea de la integración de las partes en el todo y la interdependencia en las partes, fue adoptada en los primeros estudios de sociología⁸. En otras palabras, el análisis funcional es el estudio de las funciones de un proceso social a partir de la descomposición en sus principales elementos constitutivos.

Siguiendo los esquemas teóricos de Merton y Davis, podríamos enunciar cuatro postulados básicos del Funcionalismo que nos ayudarán a entender la metodología de los principales teóricos y

⁸ Para profundizar más sobre el método funcionalista, confróntese MERTON, Robert K, *Teoría y estructuras sociales*.

estudiosos de esta corriente en la comunicación humana. Tales postulados pueden enunciarse de la siguiente manera:

1. La unidad funcional de la sociedad (todos los componentes de un sistema social se relacionan entre sí en forma armónica, dando lugar esta relación a un sistema integrado y en equilibrio).
2. La universalidad (en toda sociedad histórica las formas socioculturales desempeñan funciones necesarias).
3. La indispensabilidad (supone que existen determinadas funciones que si dejan de actuar provocan la extinción de la sociedad o grupo y que ciertas formas sociales son indispensables para la realización de cada una de esas funciones).
4. La existencia en toda sociedad de funciones manifiestas y funciones latentes.

Uno de los primeros estudiosos en explicar los fenómenos de comunicación colectiva bajo esta premisa fue Harold Laswell, quien en 1948 formuló su famosa pregunta - modelo: ¿Quién dice qué por qué canal a quién y con qué efecto?. Con esta pregunta - modelo, “dota de un marco conceptual a la sociología funcionalista de los medios de comunicación que, hasta entonces, sólo incluía una serie de estudios de carácter monográfico”⁹. Derivado del interés por conocer los efectos de la propaganda bélica y publicidad difundidas durante el periodo bélico de la época, Laswell crea un paradigma que delimita cinco áreas de estudio de los procesos de comunicación de masas que antes estaban limitadas¹⁰. Estas áreas son:

A) **Análisis de control** (¿quién dice?). Esta área estudia al emisor, a aquél que envía un mensaje a una audiencia. El emisor se dirige a una audiencia con un fin determinado, que es el de provocar una reacción (deseada) por parte de ésta. Lasswell señala algunas condiciones que deben existir para que el efecto sea el buscado. En primer lugar, emisor y receptor deben “entender el mismo signo de la misma manera”¹¹. Es decir, que no sólo deben hablar el mismo lenguaje, sino también comprenderlo igual: deben compartir una formación cultural, al menos en lo referente a valores y creencias. Para llevar a cabo el análisis de control se deben conocer los fines del emisor, así como su situación personal y social. En general, qué lo motiva decir lo que dice.

⁹ MATTELART, Armand y Michèle, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰ Cf. LASSWELL, H. Harold D, *Describing the contents of communication*, tomado de la obra de SMITH Bruce, *Propaganda, communication and public opinion; a comprehensive reference guide*.

¹¹ *Ibid.* p. 83

B) **Análisis de contenido** (¿qué dice?). Se refiere al mensaje o mensajes transmitidos por un medio. El mensaje busca reacciones en el individuo. Lasswell las clasifica en: atención, comprensión, diversión (*enjoyment*), evaluación y acción. La atención es el requisito mínimo que se requiere para lograr la comunicación, mientras que la acción es el fin último. Las reacciones están determinadas por la estructura de la personalidad del receptor, que Lasswell clasifica en *identificaciones*, *demandas* y *aceptaciones*. Las identificaciones, dice el autor, son “(...) símbolos referidos a cualquier persona o grupo: el ego, el yo o aquellos que están fuera del yo”, las demandas son “los valores buscados para las identificaciones; las preferencias y determinaciones” y las aceptaciones son las “premisas de hecho acerca de la forma de los eventos en el pasado, presente y futuro”¹².

De manera que para que un mensaje influya en un receptor (provoque uno de los efectos mencionados arriba), debe satisfacer las demandas, respetar las identificaciones (de hecho, el receptor debe, en caso óptimo, tener las mismas identificaciones, aún cuando sea a rasgos muy generales, como la patria o la religión) y no chocar con las aceptaciones.

Ahora bien, las identificaciones, demandas y aceptaciones no son conocidas sino a través de símbolos (una vez más, la patria como símbolo de identificación, la supremacía como aceptación común y bienestar como demanda).

En el mensaje, el locutor bien concede (*indulge*) o niega (*deprive*) los símbolos en cuestión, con diferentes grados de intensidad. De la conjunción de la concesión / negación con la intensidad surge la respuesta, la cual tiene las mismas características: concede o niega con una cierta intensidad.

Entonces, el análisis de contenido “adecuado” resulta en “una descripción condensada de: (1) la frecuencia con que determinados símbolos han sido mencionados, (2) el número de veces en que los símbolos mencionados han sido presentados favorable, neutral y desfavorablemente, y (3) el total de ocasiones en que las presentaciones han sido hechas con grados de intensidad determinados”¹³. Se trata, en esencia, de una medición de aquellas partes del contenido que influyen en la audiencia.

Entendido así, el análisis de contenido entraña diversas dificultades metodológicas, por ejemplo, las habilidades que se requieren del lector son distintas si se buscan símbolos textuales que si se buscan símbolos distintos que expresan una misma cosa.

¹² *Ibid*, pág. 82.

¹³ *Ibid*, pág. 90.

Un segundo tipo de análisis de contenido (no contemplado por Lasswell, al ser cualitativo más que cuantitativo) se puede llevar a cabo con base en las diversas teorías que para este fin se han creado a partir de las premisas semiológicas o semióticas y de la retórica.

C) **Análisis del medio** (¿por qué canal?). El medio por el que se transmite el mensaje lo determina en buena medida. Un mensaje escrito, por ejemplo, puede ser más extenso y profuso que un mensaje hablado (o radiofónico). A la vez, un mensaje audiovisual tiene oportunidades de transmitir más información en menos tiempo, pues puede usar (al menos) dos lenguajes. El análisis del contenido está estrechamente ligado con el del medio. En un mensaje escrito será hasta cierto punto sencillo encontrar símbolos recurrentes, por una razón obvia: podemos repasarlo muchas veces, darle atención más prolongada que al mensaje auditivo, que, por su misma naturaleza, es efímero.

El medio también será determinado en función de la audiencia a la que se busca llegar. Si se busca llegar a una audiencia analfabeta no se usarán periódicos; si la audiencia perseguida es amplia, se usarán medios con gran alcance. A pesar de su gran importancia, Lasswell no se detuvo en el análisis del canal. Si acaso, se pueden analizar el grado de penetración que tiene (en relación con la audiencia potencial) y su naturaleza técnica (que determina el tipo de mensaje que puede ser enviado).

D) **Análisis de la Audiencia** (¿a quién?) y E) **Análisis de los Efectos** (¿con qué efectos?). En realidad, estos análisis son inseparables. Esto se debe al hecho de que el efecto depende directamente de la audiencia. Los efectos que pueda tener un mismo mensaje serán distintos de una audiencia a otra, ya sea que la entendamos de forma individual o grupal. Las condiciones sociales, políticas y económicas de la audiencia influirán en su respuesta. Los símbolos pueden variar su significado a causa de ellas. Como dice Lasswell, el problema reside en “el hecho bien conocido por todos de que una palabra puede tener muchos significados distintos”¹⁴.

Existen condiciones básicas para poder hablar de los efectos del mensaje. Lasswell acota: “(...) antes de que alguien tenga derecho a llamar a cualquier colección de declaraciones contenido debe asumirse o demostrarse que la atención de la audiencia ha llegado a cierto nivel mínimo”. La parte de la respuesta por encima de este nivel es el *efecto*. “Las misma

¹⁴ LASSWELL, Harold, *Describing the effects of communication*, en la obra de SMITH, *op. cit.*, p. 108.

consideraciones -agrega- se aplican a la comprensión”¹⁵. Así, la atención y comprensión de la audiencia son indispensables para hablar de un efecto.

La mayoría de las investigaciones en torno a los efectos se refieren al impacto del contenido en la acción de la audiencia, “la fase terminal de cualquier secuencia de comunicación completa”¹⁶.

En *Describing the effects of communication*, Lasswell analiza los problemas de índole metodológica que entraña la descripción de los efectos. Considera dos maneras de hacerlo: la observación y la encuesta o entrevista. Considera indispensable tomar en cuenta el contexto social, político y económico en que se desarrolla el proceso analizado, pues estos factores son de crucial importancia¹⁷.

Además de crear esta pregunta modelo, Lasswell añadió 3 funciones de la comunicación en la sociedad: a) la vigilancia del entorno, revelando todo lo que podría amenazar o afectar al sistema de valores de una comunidad o de las partes que la componen; b) la puesta en relación con los componentes de la sociedad para producir una respuesta al entorno y c) la transmisión de la herencia social¹⁸.

Podemos resumir que el enfoque funcionalista bajo los primeros estudios de Lasswell se ocupó, de acuerdo con Wright, “de examinar aquellas consecuencias de los fenómenos sociales que afectan al funcionamiento normal, a la adaptación o al ajuste de un sistema dado: individuos, grupos, sistemas

¹⁵ *Ibid.*, pág. 95.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 96.

¹⁷ En el artículo mencionado, Lasswell cita un caso que ilustra perfectamente esta necesidad. En 1932, la revista *Literary Digest* realizó una encuesta en la cual predijo adecuadamente los resultados de las elecciones de ese año, que ganó Roosevelt. En 1936 repitieron la encuesta con el mismo método, consistente en enviar *cientos de miles* de tarjetas postales a personas seleccionadas al azar a partir de la guía telefónica. Los resultados de esta segunda encuesta fueron desastrosos. La razón, según Lasswell, fue “olvidar que sólo las clases media y alta tienen el suficiente dinero para tener teléfono. Esto había importado poco en 1932, cuando el descontento era general (a causa de la crisis económica) y las clases medias abandonaron sus preferencias (por el Partido Republicano) y votaron por los Demócratas. En 1936 (cuando la situación económica era mejor), las clases medias habían vuelto a sus preferencias Republicanas, mientras que las clases bajas seguían fieles a los Demócratas” (pág. 105). De esta manera, el error de la revista al realizar la encuesta fue olvidar la situación económica actual, que provocó que la muestra tomada -que había sido representativa cuatro años antes- no reflejara las tendencias de 1936 (la elección fue ganada por los Demócratas).

¹⁸ LASWELL (1948), citado en MATTELART, Armand y Michèle, *op. cit.* Cabe señalar que con los modelos teóricos posteriores de Lazarsfeld y Merton se añade una cuarta que es la del *entretenimiento*, seguido de una explicación sobre la posibilidad de la existencia de funciones latentes o manifiestas así como disfunciones. En este sentido se hablará de *función manifiesta* cuando las consecuencias de un proceso comunicativo sean las esperadas por el emisor; de *función latente* cuando las consecuencias sean inesperadas, y de *disfunción* (que también puede ser manifiesta o latente) cuando las consecuencias sean perjudiciales para el sistema.

sociales y culturales”¹⁹. Así, Lasswell fue uno de los pioneros en establecer una relación de causa – efecto entre la sociedad y los medios de comunicación masiva.

Bajo este mismo hilo conductor de investigación, otro estudioso que aportó nuevas explicaciones a la corriente funcionalista fue David Berlo con sus estudios sobre el análisis de contenido. Berlo propuso que los individuos se comunican con el propósito de influir en los integrantes del medio ambiente o bien en nosotros mismos, es decir, definió la razón y los fines últimos del acto de comunicarse. Así, una de las aportaciones más importantes para los comienzos de esta corriente es la definición de mensaje que su teoría proporciona. Berlo consideraba a los mensajes como “eventos de conducta que se hallan relacionados con los estados internos de las personas (...). Son la expresión de ideas (contenido), puestas en determinada forma (tratamiento mediante el empleo de un código)”²⁰.

Este teórico distinguió algunos puntos que todo acto comunicativo, y en particular los mensajes producidos en este proceso, debe tener para cumplir sus objetivos (el convencer, entretener o informar) para luego obtener la respuesta deseada. En resumen, podemos enunciar, de acuerdo con Berlo, que la comunicación es eficaz si ésta es:

- 1) sencilla, coherente y dedicada hacia un objetivo.
- 2) este objetivo consiste en provocar una determinada conducta en el que recibe nuestra comunicación.
- 3) No debe divagar o establecer la comunicación ambiguamente, pues no se obtendría la respuesta de la persona que deseamos o se obtendría a medias.
- 4) Esta comunicación debe hacerse en forma tal que seamos entendidos, pues no podríamos comunicarnos con alguien hablándole en idiomas distintos del que conoce²¹.

La importancia de confrontar las conclusiones aportadas por Berlo es la manera en que este estudioso brinda las primeras definiciones de aquello que podríamos definir como comunicación eficaz. Podríamos decir que las características brindadas por la definición de Berlo permiten conocer las características que toda comunicación aspirante a ser eficaz debe reunir. Así, con el fin de no caer en ambigüedades peligrosas de definición o problemas epistémicos, entendamos en esta investigación por comunicación eficaz aquella en donde los objetivos de ésta (ya sean el de entretener, convencer, informar u otros) son alcanzados con el menor esfuerzo posible de sus integrantes (emisores, canales y

¹⁹ WRIGHT, Charles R., *Análisis funcional y comunicación de masas*, tomado de la obra de MORAGAS, Miguel de, *Sociología de la comunicación de masas*, p. 71.

²⁰ TOUSSAINT, Florence. *Crítica de la información de masas*, p.32.

²¹ *Ídem*.

receptores) y cuyo proceso se caracteriza por ser el más óptimo, es decir, tal proceso cuenta con todos aquellos elementos que lo hacen el mejor adaptado al contexto espacial, temporal, sociocultural que se trate.

Debemos precisar que si bien todos los procesos sociales en los grupos humanos son fenómenos de comunicación, no todos éstos son los mejores ni los más eficaces. En otras palabras, la comunicación humana es posible y existe siempre en cualquier tejido social, pero no toda la comunicación es la mejor ni la más óptima. Para definir o caracterizar a la comunicación eficaz, las primeras definiciones establecidas por Berlo nos brindan herramientas básicas sobre las características que todo mensaje debe tener y también cómo éste influye en la interpretación hecha por los otros integrantes (receptor – emisor).

De ahí la imperiosa necesidad de definir lo que es un mensaje. La definición de mensaje brindada por este estudioso nos hace suponer que todo acto comunicativo eficaz se caracteriza por la adecuación del contenido del mensaje en el mismo proceso de tal suerte que los interactuantes (emisor – receptor) cumplen su objetivo de la forma más sencilla posible.

Con las conclusiones establecidas por Berlo, y con el propósito de hacer un análisis sobre el objeto de estudio en esta investigación, podemos resumir que toda comunicación interpersonal, intergrupala, intragrupal e incluso la colectiva, deben reunir ciertas características para lograr su eficacia. De esta manera, los mensajes de todo sistema comunicativo cuentan con ciertas características para lograr su cometido y en función de estas características, junto con el contexto espacial y sociocultural adecuado -del grupo humano en el que se dan-, el proceso de comunicación entre los miembros de un grupo humano debe buscar el medio o crear las condiciones necesarias para que dicho proceso sea eficaz.

En otras palabras, todo grupo humano se distingue por los objetivos que persigue y sus integrantes que lo conforman (un grupo de estudiantes, religiosos, un grupo político, etc.), por las características de sus integrantes y por el contexto espacio-temporal en el que se desarrolla (en una universidad, en un convento, en un partido político). Para que la comunicación intra o intergrupala de dicho grupo humano cumpla sus objetivos (mencionados por Berlo y que en esta investigación consideraremos a lo largo de este análisis como una comunicación eficaz), los mensajes emitidos en este proceso deben poseer características particulares, y en un sentido más riguroso únicas, que hacen distinguir a dicho proceso de los otros producidos en diferentes grupos humanos.

Es el caso de los diferentes tipos de comunicación y ésta se define en relación con el grupo humano del que se trate. Por ejemplo, la comunicación entre un grupo de estudiantes de la universidad (comunicación universitaria) goza de mensajes con características únicas entre sus miembros y dicho

proceso es diferente a la comunicación establecida entre los partidos políticos y la sociedad (comunicación política) donde los objetivos entre ambos grupos son distintos. Más adelante se abordará las características de la comunicación política que es de nuestro particular interés.

El interés de retomar las aportaciones de David Berlo es la importancia de definir y caracterizar la eficacia de un sistema de comunicación particular, en el caso particular de esta investigación se trata de la comunicación política en nuestro país, y en consecuencia debemos centrar una parte de nuestro análisis en las características de estos mensajes, estudiar su naturaleza (análisis de contenido) y verificar si dichos mensajes poseen las características adecuadas para cumplir el objetivo del acto de comunicar definido.

Podemos percatarnos entonces, que una de las aportaciones más importantes hechas por Berlo es justamente el haber brindado un análisis sobre las características que deben poseer los mensajes en cualquier acto de comunicación y que tal estudio brindó nuevas herramientas para el estudio de la comunicación desde la perspectiva funcionalista, pues con esto logró descomponer el análisis no sólo de uno de los actores de los procesos de comunicación –en particular el del análisis de contenido del mensaje– sino que atribuye también que tal mensaje es interpretado y manipulado por los otros actores y que tales deben gozar de características definidas para completar el proceso de comunicación eficaz.

Podemos percatarnos que esta corriente se desarrolló rápidamente y a la par del surgimiento de nuevos fenómenos derivados del avance tecnológico de las comunicaciones, las nuevas formas de utilizar los medios de comunicación (la propaganda política, la publicidad, el derecho a la información, etc.) y la aportación de nuevos empirismos derivados del estudio del comportamiento humano (la psicología social con Young, las teorías de la persuasión y liderazgo, del conflicto y la negociación, de la identidad cultural en las sociedades modernas, etc.).

En este sentido, y retomando el esbozo sobre los otros padres fundadores del funcionalismo, podríamos mencionar otros estudiosos como Lazarsfeld con sus estudios sobre los líderes de opinión y Merton, Shramm, Berelson, Berlo entre otros y sus nuevas aportaciones sobre la creación de nuevos modelos teóricos de explicación del fenómeno de la comunicación que dio las bases a la creación de campos más específicos de estudio.

En relación con la función de los medios de comunicación, no obstante, es Lazarsfeld y Lasswell quienes comienzan a inquietarse por los efectos de los medios de comunicación colectiva que en la época, comenzaban a desarrollarse rápidamente (en particular la radio y la televisión).

Podemos inferir que a partir de la evolución de las tecnologías de la comunicación de masas los estudios de la comunicación derivaron otros campos mucho más específicos creando nuevos dominios y empirismos de la comunicación colectiva u otros como los consagrados a los procesos de

comunicación del *double steep* o la función de los líderes de opinión en una campaña política siempre bajo los principios y esquemas de análisis del funcionalismo.

Más tarde, Wright inspirado en los mismos objetivos agregó una cuarta función de los medios de comunicación en la sociedad a las 3 ya establecidas por Lasswel: la del entretenimiento. Este estudio también concluyó que la función de la información de la sociedad tenía 2 funciones²²: a) proporciona la posibilidad, frente a amenazas y peligros inesperados, de alertar a los ciudadanos y 2) proporciona los instrumentos para realizar algunas actividades cotidianas institucionalizadas en la sociedad, como los intercambios económicos.

Podemos percatarnos que a medida que los medios de comunicación se desarrollaban, los teóricos funcionalistas buscaron nuevas explicaciones a nuevos fenómenos basándose en las teorías ya establecidas. Así, por el funcionalismo, lo debemos entender, de acuerdo con Wright, como “el análisis funcional (que) se ocupa de examinar aquellas consecuencias de los fenómenos sociales que afectan al funcionamiento normal, a la adaptación o al ajuste de un sistema dado: individuos, grupos, sistemas sociales y culturales”²³.

Estos nuevos empirismos, aunados al interés de explicar las consecuencias de los medios de comunicación en la sociedad hicieron que el funcionalismo tuviera un gran auge en Estados Unidos entre 1920 y 1960, éste se consolidó como un método de análisis propio. Así, una de las conclusiones que podemos arrojar hasta el momento por la corriente funcionalista e inspirados en los estudios desarrollados por Merton, Wright, Parsons entre otros estudiosos²⁴, es la definición de los roles de los actores del proceso de comunicación en un fenómeno donde existe la integridad y dependencia de sus elementos, y que dicho análisis permitió conocer que los procesos y fenómenos producidos en el acto de comunicación no son aislados ni mecánicos, y mucho más, que existen factores que intervienen el proceso de comunicación y hacen de ésta un proceso mediático en relación con los medios de comunicación colectiva.

En suma, la importancia del funcionalismo radica en la capacidad analítica de la descomposición de sus integrantes sin excluirlos de su contexto social y cultural en el que suceden, y el interés de conocer los alcances de los efectos de los medios de comunicación colectiva en la sociedad con base en datos empíricos.

La corriente funcionalista continuó evolucionando con nuevos marcos teóricos y podríamos citar otros trabajos realizados por Merton, McQuail y de Fleur así como la elaboración de otros marcos

²² WOLF, *La investigación en comunicación de masas*, p. 74.

²³ WRIGHT, Charles R., *op. cit.*, p. 71.

²⁴ Para profundizar sobre el tema y las aportaciones de dichos teóricos funcionalistas, consúltese MORAGAS, Miguel de, *op. cit.*, páginas 207 – 223.

teóricos explicativos de los efectos de los media como los trabajos de Shaw y McCombs²⁵, sin embargo, por motivos de espacio y de objetivos hemos considerado que mencionar los trabajos de los primeros padres del funcionalismo nos han brindado las bases para poder afrontar, en un análisis posterior, el objeto de estudio de esta investigación.

Con el propósito de conocer y esbozar sobre los fundamentos del funcionalismo de esta corriente pionera en la aplicación de los métodos científicos en la explicación de los fenómenos de comunicación, debemos hacer notar la importancia del método de análisis (descomposición de los factores en su conjunto) para poder estudiar nuestro objeto de estudio.

No debemos olvidar que dichas consideraciones y la elección de abundar sobre ciertas definiciones brindadas por los teóricos mencionados en esta tesis han sido bajo el criterio de poder entender otro campo de estudio y –sin miedo a equivocarnos– de reciente interés por la ciencia que es el de la comunicación política.

Aunque dicho campo ha sido abordado, en cierta manera, por Lazarsfeld con sus estudios sobre la definición, roles y funciones de los líderes de opinión en los grupos sociales, y que dicho análisis se realizó con el afán de entender la persuasión en las campañas políticas, la comunicación política ha sido abordada recientemente con la innovación de nuevos sistemas de comunicación en los sistemas democráticos occidentales.

De esta manera, podemos pasar al análisis de otro de los campos de estudio que comienza a divulgarse y a ser interés de diferentes estudiosos de la comunicación, juristas, politólogos sociólogos.

1.3 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Uno de los hechos que ha sido objeto de estudio de la escuela científicista de la comunicación humana es el papel evidente que juegan las mediaciones creadas por las interrelaciones de las esferas políticas y sociales. Con los primeros análisis sobre las esferas públicas y las privadas con Habermas²⁶, los estudiosos de la comunicación se han preocupado por estudiar las relaciones

²⁵ Los trabajos de este último serán de nuestro particular interés en un capítulo posterior.

²⁶ Véase el capítulo 3 de este trabajo donde se especifica con detalle las características de estas esferas recurriendo a los estudios de Habermas.

establecidas y propiamente, las relaciones comunicativas que permiten que estas esferas políticas sociales existan, se desarrollen y evolucionen en un espacio donde el flujo de información es indispensable, como un acto propio, particular y empírico del fenómeno particular que llamaremos comunicación política.

Como hemos mencionado en los primeros apartados de esta investigación, el proceso de comunicación existe y es posible en cualquier tejido humano, y en el caso de los intercambios políticos, también lo es. Los estudiosos de la comunicación se percataron de la necesidad de crear un campo especial consagrado al estudio de las relaciones comunicativas creadas en el dominio del poder político, en el dominio de la política. Con la evolución de los sistemas democráticos, la creación de organizaciones y partidos políticos, la evolución del marketing político y la modernización de la difusión de la propaganda política con la ayuda de los medios de comunicación colectiva, fue necesario crear un campo de estudio que estableciera marcos teóricos para la explicación de tales fenómenos que permiten que nuestro sistema político exista y evolucione en nuestra sociedad.

Ante la premisa de que todo sistema social existe siempre que existan relaciones comunicativas entre los miembros de tal sistema, surge la necesidad de definir cuál es el tipo de comunicación que se establece entre los gobernantes y la sociedad civil, entre los partidos políticos y los electores, entre los representantes populares y los ciudadanos; en fin entre todo aquel que detenta el poder político y los otros; y también la necesidad de conocer cómo dicha comunicación permite la mediación de tal sistema a través de los mensajes que son emitidos por los actores involucrados.

Si bien intentaremos brindar una definición de la comunicación política, es pertinente mencionar que tal definición se circunscribe en el hecho de que tal es un fenómeno observable y particular en un espacio donde los actores están claramente definidos como los que ejercen el poder político sobre los otros (quienes también pueden ejercerlo o no) y que todos los datos observables de tal fenómeno poseen características únicas en función de la naturaleza de los actores participantes, del espacio y del medio en que son ejercidos. Por tal razón, debemos entender que la comunicación política se da única y exclusivamente entre quienes ejercen y buscan detentar el poder político sobre los otros.

Dicho de otra manera, la comunicación política existe en todo proceso de comunicación donde exista la intención de coercer, disertar o motivar a la toma de acciones mediante el ejercicio del poder político y su fin último es la disertación o la dominación.

Así, todas las manifestaciones del ejercicio del poder político en un grupo son relaciones del dominio de la comunicación política, y que todo marco teórico que busca explicar dichos fenómenos debe distinguir que el ejercicio del poder político provoca reacciones de comunicación política. Bajo esta óptica, intentaremos definir lo que es la comunicación política, sus características y sus funciones.

Tomaremos, en primera instancia, algunas definiciones brindadas por los especialistas en el tema y después brindaremos una conclusión sobre estas diferentes perspectivas.

Antes de definir a la comunicación política, es importante poner en relieve algunos principios para poder evitar incomprendiones u obstáculos epistémicos. Señalemos primero qué entendemos por la detención del poder político.

En términos epistemológicos, la palabra **política** deriva del adjetivo polis (politikos), aludiendo a todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia al ciudadano, civil, público. El primer pensador que abordó la noción de política fue Aristóteles. El filósofo abordó tal noción, según Norberto Bobbio, como el tratado sobre la naturaleza, las funciones y las divisiones del estado y sobre las varias formas de gobierno²⁷.

Así, el término política alude a las relaciones de poder, abundando sobre las relaciones de poder político. Así, Max Weber²⁸ acota que en toda acción comunitaria, la dominación es el elemento preponderante, y por ésta entiéndase como la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena; en consecuencia hablamos de una forma específica del poder. La dominación está presente en todas las acciones comunitarias, de éstas las económicas son las más destacadas, pues los bienes económicos son el ejercicio de dominación y poder, sin embargo, destaquemos que no toda forma de dominación recurre a los medios económicos, aunque toda vía económica incluye la dominación.

La forma autoritaria incluye a alguien que ordena y otro que obedece, ambos son necesarios para el ejercicio del poder. En resumen, dominación es un acto donde el manifiesto del dominador influye sobre los actos del dominado (s), de ahí que el (los) dominado (s) adoptase (n) el mandato como obediencia. Para llegar a este estado, debe haber como mínimo un interés de obediencia²⁹.

Aún más, Bobbio asegura que el poder político es recurrir a la fuerza, la cual es condición necesaria pero no suficiente. Así, no cualquier grupo social puede usar la fuerza para ejercer el poder político, pues existe la monopolización de ésta, o sea, la centralización de la fuerza es necesaria, de ahí que se mencione la penalización de quien usa la fuerza sin tener el derecho de hacerlo³⁰. La conclusión es, en términos weberianos, que sólo el Estado puede detentar la legitimidad de la fuerza pública para la coerción o cooptación.

Podemos concluir, entonces, que indudablemente, hablar de política es hablar del ejercicio del poder legítimo. El poder es escaso, por lo tanto, es preciado. El poder es un asunto de minorías y no el

²⁷ BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Ciencia Política*, p. 1215.

²⁸ Véase WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, capítulo *Sociología y dominación*.

²⁹ *Ídem*.

³⁰ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 1218.

poder de las mayorías. En palabras de Writhe Mills, quienes detentan el poder son las élites, capaces de influir. Tal concepción es útil para explicar el modelo de comunicación política

Mills especifica que las élites siempre pertenecen a una institución, sea política, económica, cultural, intelectual, etc. Si bien, las élites tienden a reducirse así mismas, los miembros de las élites se respaldan en las **instituciones** para detentar el poder, de ahí que estudiar a las instituciones es estudiar el tránsito del ejercicio del poder de las minorías sobre las mayorías³¹.

Entendida esta concepción de la detención del poder. Podemos pasar a otra premisa igual de importante para conceptualizar nuestro modelo de comunicación política.

La habilidad del hombre de comunicarse con los demás ha sido importante para la creación de los primeros sistemas políticos pues “desde los orígenes de la civilización, la vida social de las comunidades dependía de aquéllos líderes y pensadores con grandes habilidades en el manejo de la retórica, la elocuencia, y otras habilidades para comunicar sus ideas y propósitos”³² por lo tanto, la habilidad del discurso de los primeros líderes y gobernantes de las primeras civilizaciones se valieron de esta habilidad comunicativa para poder convencer, persuadir o motivar a los otros a tomar acciones. Así, podemos decir que la comunicación política ha existido desde el principio de las civilizaciones.

En segundo lugar, la evolución de la sociedad, de los sistemas de organización política y de todos los cambios en las estructuras culturales tienen un lugar imprescindible para analizar la comunicación política en las sociedades, pues a medida que el hombre desarrollaba nuevas formas de comunicarse (la propaganda a través de símbolos y emblemas, la evolución tecnológica y las nuevas técnicas de comunicación como el marketing), el sistema de comunicación entre los gobernantes y la sociedad civil se ve mediatizado por el uso de nuevas tecnologías que permiten la realización de dichos actos comunicativos. Un claro ejemplo de esta intervención de los medios es el uso de los foros públicos para *manipular* o construir la opinión pública, la propaganda religiosa en los siglos XIV y XV, etc. y que en la actualidad, dichos foros no son ya los mismos espacios físicos y tangibles, sino cibernéticos a través de la expansión del Internet.

Así, para entender la comunicación política, además de caracterizar a los emisores y receptores, debemos comprender la función de las técnicas comunicativas utilizadas por éstos, los medios utilizados para comunicarse en un sistema político particular (democrático, dictadura u otro de cualquier tipo) y el análisis de los mensajes involucrados en este proceso, así como todos los otros fenómenos derivados del uso de las nuevas tecnologías para mantener el equilibrio social y político de los grupos humanos.

³¹ Cf. MILLS, Writhe, *La élite del poder*, Capítulo 1.

³² OCHOA, Oscar. *Comunicación política y opinión pública*, p. 2.

Finalmente, una última consideración, es que la comunicación política será entendida y analizada a partir de la siguiente premisa: todo sistema democrático (en particular en los sistemas democráticos occidentales) necesita, para mantener el orden social y político en los estados, de un sistema de comunicación política que determine, condicione y mediatice las relaciones de poder entre los gobernantes y ciudadanos y que el recurso a los medios de comunicación colectiva es una condición necesaria pero no suficiente, pues la comunicación política puede también observarse a través de otros fenómenos simbólicos que definiremos más adelante (por ejemplo las manifestaciones, o el ejercicio del poder simbólico).

En esta investigación, distinguiremos dos formas de definir a la comunicación política. La primera se define en un nivel micro, es decir, cuando ésta ocurre en los grupos de pocos integrantes y donde la interacción ocurre cara a cara (grupos primarios). La segunda se definirá en función de lo observable y comprobable en un nivel macro de un tejido mucho mayor como lo que se observa entre los partidos políticos y los Estados. Es pertinente señalar que en nuestra definición de comunicación política y a lo largo de proyecto estará ausente el abundar sobre la comunicación política en un nivel micro (aunque no estará ausente de nuestra definición).

Para poder entender la comunicación política en un nivel micro debemos considerar las características de los grupos primarios. Como habíamos señalado anteriormente en los primeros apartados de este capítulo, entenderemos por grupos primarios aquéllos cuyo número de integrantes permite que las relaciones establecidas entre éstos se den cara a cara y cuyos objetivos son similares y compartidos por todos sus integrantes. Un ejemplo de tales grupos es una reunión de estudiantes, una familia, un círculo de amigos, una asociación religiosa, etc.

Ahora, si los principios de la comunicación política eran el intentar persuadir, convencer o motivar a la toma de decisiones a través de la coerción o cualquier fenómeno derivado del poder político, entonces podemos inferir que en los grupos primarios, cualquiera que sea su naturaleza (o mejor dicho, su composición), puede observarse tal fenómeno pues todo grupo es susceptible de exponerse a actos de orden político o bien puede generarlos. Por ejemplo, un grupo de vecinos cuya finalidad es el tomar decisiones y acciones sobre el bien de la comunidad puede, en un momento dado, volverse un grupo de presión política cuando sus integrantes deciden boicotear una reforma política manifestándose en las calles, y en consecuencia, la comunicación intra e intergrupal es política.

Podemos decir, en otras palabras, que la comunicación política en estos grupos son aquellas relaciones interpersonales donde uno, o varios de sus integrantes buscan; ya sea el control político del grupo, para su liderazgo, para generar la discusión sobre un contenido político, para negociar o resolver

un conflicto político o bien; cuando sus actores manifiestan cualquier reacción generada a partir del contacto con cualquier *input*, mensaje o fenómeno de comunicación de carácter político.

La comunicación política en un nivel micro nos hace pensar que todas las manifestaciones políticas que un grupo primario puede experimentar, son relaciones de la comunicación política generadas en el mismo. Esta comunicación, a diferencia de otras con características diferentes, como la cultural o educativa, siempre está asociada con un discurso o retórica política. Es decir, todas las manifestaciones políticas (relaciones comunicativas por naturaleza) contienen una significación política construida en función de los intereses de quienes generan dichas manifestaciones y quienes las interpretan.

Tomemos el caso de un grupo de manifestantes que decide protestar en las calles para expresar su enojo contra las medidas de un gobierno. El sólo fenómeno de la manifestación es ya un ejemplo de comunicación política, pues la sola presencia de los miembros en las calles (aún cuando éstos no se han manifestado verbalmente o a través de escritos) presupone sus intenciones “políticas”, pues la significación política de ver un grupo de personas en las calles manifestándose, incluso con la sola presencia de sus cuerpos, es evidente y conocida por los otros como un descontento hacia algo o alguien. Es decir, este fenómeno es interpretado por los demás como una invitación de carácter político (incitan a unirse a su causa o al mero hecho de persuadirlos de sus intenciones) y dicha significación política es comprendida en función de los conocimientos previos o experiencias de los demás que han estado expuestos a fenómenos similares.

Este ejemplo muestra que es impensable definir a la comunicación política sin aludir al discurso político, o más precisamente, a cualquier retórica o manifestación comunicativa que tiene en sí una significación política para los otros. Este ejemplo nos hace ver también que no todo el discurso político es verbal o escrito (como cualquier manifestación de la comunicación), sino también goza de signos paralingüísticos, como el caso del lenguaje corporal o a través de signos (el emblema de cualquier partido político por ejemplo). En suma, la comunicación política puede manifestarse (a través del discurso) verbalmente o no y; en consecuencia, forma parte del discurso político toda significación corporal, visual o emblemática con carácter político.

Esta reflexión nos hace llegar a la conclusión que ejemplos de comunicación política en los grupos primarios van desde una reunión de una familia que discute en la cena sobre los asuntos políticos de su localidad, hasta la organización de un grupo de personas que ha tomado la decisión de apoyar con su voto a algún candidato a algún puesto popular, o el simple ejemplo de un grupo de personas que ha decidido manifestar a la opinión pública su rechazo a alguna medida tomada por el gobierno. Todos estos ejemplos también nos hacen pensar que los actores, cuando expresan un mensaje

político, siempre han de hacerlo con alguna intención, y es justamente ésta última el objeto último de la comunicación política.

En todos estos ejemplos cabe preguntarse ¿qué origina en un grupo un fenómeno de comunicación política?. Recordemos que todo grupo primario, cuya estructura entre sus miembros se ve mediatizada por lazos sociales, es susceptible de los actos políticos. Así, los grupos pueden buscar el entendimiento, la dominación, la solución de un conflicto, la resolución de un problema o la misma desintegración en función del espacio sociocultural en el que se desenvuelve.

En este sentido, todas estas relaciones, no es ocioso recordarlo, son relaciones comunicativas. Aunque lo comunicativo y lo político pueden parecerse, no son lo mismo, puesto que en la comunicación puede estar privada de lo político; pero no al contrario.

Es decir, en los grupos primarios los integrantes juegan un papel de emisores y receptores, donde los mensajes que se transmiten (mediante la palabra, lo escrito o lo simbólico) provocan un efecto o influencia sobre los otros. Ahora bien, cuando esta influencia o efecto está supeditada al control político, al ejercicio simple del poder sobre los otros, esta comunicación se vuelve política, dando a sus actores el papel de dominados y dominadores.

Podemos afirmar, que aquello que hace a la comunicación “política”, es justamente la intención de los actores: la persuasión y la dominación del poder. Y es justamente en este punto donde el flujo de los mensajes entre los actores suscita el interés de su investigación empírica. Más aún cuando el poder es simbólico (el padre de una familia ejerce el poder y control del resto de los integrantes sin recurrir a un discurso político, porque el poder es simbólico)

Ya habíamos señalado en los primeros apartados de esta investigación que uno de los primeros en investigar sobre los efectos de la persuasión fue Lazarsfeld. En este apartado, debemos contentarnos con resumir una de sus principales conclusiones.

Lazarsfeld³³ reveló un modelo donde se especifica la forma en que las personas se exponen a la información de los medios, cómo la perciben o la retienen tomando en cuenta las variables sociales que intervenían en dicho proceso. Así, Lazarsfeld llegó a la conclusión que en las campañas electorales, valiéndose de los medios de comunicación colectiva, el flujo de la información se daba en dos pasos (double steep). El primero consistía en que las campañas electorales persuadían a los líderes³⁴ de los grupos primarios y éstos a su vez, ya persuadidos, ejercían una influencia en los grupos primarios.

³³ Cf. LAZARSFELD, Paul Felix, *Personal Influence* y MORAGAS Miguel de, *op. cit.*

³⁴ Entendidos como personas informadas e interesadas en la situación política y que ejercen cierta influencia en el grupo primario donde interactúan. Esta concepción acerca de los líderes de opinión está tomada de los estudios hechos por Lazarsfeld expuestos en Moragas, *op. cit.*, páginas 394- 396.

Los estudios de Lazarsfeld establecieron que las relaciones interpersonales de los grupos primarios eran esenciales para la propagación de ideas (en cuestión de campañas electorales) por gozar éstas de contactos personales e íntimos y sobre todo, que la definición de los líderes erradicó la idea que los medios de comunicación colectiva podían influir directamente sobre la audiencia, sino más bien, había siempre miembros en los que las personas confían más por tener con ellos contactos personales para encontrar argumentos relevantes en cuestiones políticas que la información brindada por los medios de comunicación.

Así, las investigaciones de Lazarsfeld (1944), Berelson y colaboradores (1954), Campbell y otros (1955), Pool (1959), Key (1961 – 1966), Graus (1962), Lang y Lang (1968) y posteriormente Mendelson y Crispi (1970) y De Vries y Tarrance (1972), han profundizado nuestro conocimiento acerca de la forma en cómo se define la comunicación política en los grupos primarios y en particular, cómo funcionan los medios de comunicación masiva en los votantes para que éstos elijan a sus líderes³⁵.

En suma, podemos resumir que los primeros estudios de comunicación política en los grupos primarios se centraron en los efectos de los medios de comunicación colectiva en la audiencia en el contexto de las campañas electorales. En aras de buscar una definición clara sobre la comunicación política en los grupos primarios, estos primeros estudios nos sugieren tomar en cuenta que en todo grupo, cuya red de comunicación es política, existen miembros que se interesan por conocer más sobre la información política expuesta en los medios de comunicación política y que éstos, llamados líderes de opinión, se encargan de persuadir o convencer al resto de los miembros del grupo primario en cuestión.

Si bien el escueto sobre los estudios de Lazarsfeld nos brindan una idea sobre la función de los líderes de opinión para ejemplificar una de las funciones de la comunicación política (la de convencer); no siempre es así. Debemos tener en cuenta otras de sus funciones que están vinculadas con los objetivos de la política: el equilibrio del grupo mediante los acuerdos, las negociaciones, la dominación sobre los integrantes mediante el autoritarismo o la búsqueda de la convivencia del grupo, etc.

Lo más importante a retener en esta escueta definición, es que los actos de orden político necesitan a la comunicación para su realización, y al igual que los otros tipos de comunicación (educativa, cultural, económica, etc.) necesita de medios para involucrar a todos sus integrantes y mantener unido el sistema. Dichos medios difunden mensajes políticos que, como ya lo habíamos mencionado, pueden tener características simbólicas, verbales o escritas.

³⁵ KRAUS, Sydney K. y DAVIS, Dennis, *Comunicación masiva, sus efectos en el comportamiento político*, p. 52.

Como podemos percatarnos, una definición concreta sobre la comunicación política en los grupos primarios es compleja y no podríamos contentarnos con una sola definición, no obstante, estas primeras observaciones nos brindan el eje conductor para brindar una definición de comunicación en un nivel macro, pues dicho eje involucra, tanto a nivel micro como macro, la función de los medios de comunicación para la difusión de esta información.

Recordemos que la comunicación política entendida en un nivel macro, involucra redes y estructuras sociales mucho más complejas como el sistema de comunicación de todo un estado, entre gobernantes y sociedad civil, entre los partidos políticos y las asociaciones civiles de toda una nación. En este sentido y parafraseando a Ochoa “la relación entre ambos (los ciudadanos y el Estado) no es posible sin el concurso de la comunicación; sea de forma directa o no; es decir, en la democracia moderna podemos entender la vida política como un gran sistema de diálogos”³⁶.

Bajo esta óptica y siguiendo las primeras premisas de la comunicación política en los grupos primarios, podemos ahora definirla, en un nivel macro y ésta puede ser entendida como “el proceso de transmisión y recepción de mensajes, desde y hacia los componentes del sistema político”³⁷. En un sistema cuyo objetivo es el establecer relaciones de poder, el ser humano se ve afectado por las relaciones de poder (de orden político) y para mantener tales, necesita de un sistema de comunicación mucho más complejo que el de los grupos primarios para mantener estos flujos de información política.

A diferencia de lo que sucede en los grupos primarios, en un sistema político, los actores de la comunicación política necesitan de otros medios para difundir los mensajes que puedan llegar a los componentes del sistema político (sociedad civil, grupos de presión o terroristas, electores, partidos políticos y gobernantes etc.) y evidenciar sus intenciones. De esta manera, todo estudioso de la comunicación política debe interesarse por crear un modelo en el cual las corrientes informativas fluyen a través de las instituciones de gobierno, los partidos, los aparatos estatales y su influencia en los procesos sociales y políticos que caracterizan a las sociedades tan complejas y diferentes en los sistemas democráticos actuales.

Así, existen 3 actores que de acuerdo con diversos autores, son las esferas más importantes y necesarias para que dicho sistema –político propiamente- funcione: la esfera de los gobernantes o políticos, la esfera de la sociedad y grupos de presión y finalmente la esfera de los medios de comunicación. Estos actores los definiremos en los apartados siguientes no sin antes precisar algunos puntos que caracterizan a la comunicación política en un sistema complejo como el nuestro.

³⁶ OCHOA, Oscar, *op. cit.*, página 2.

³⁷ *Ídem*, páginas 4-5.

Primeramente, precisemos que aquello que hace a la comunicación “política” no es el medio (o la discusión política en sí) sino su contenido y su propósito. Siguiendo a McNair, la intencionalidad de la comunicación política se define como “comunicación propositiva sobre la política y esto agrega:

1. todas las formas de comunicación desempeñadas por políticos y otros actores con el propósito de lograr objetivos específicos
2. la comunicación dirigida a estos actores por apolíticos tales como votantes y columnistas de periódicos, y
3. la comunicación *acerca de* estos actores y sus actividades, como los contenidos en los reportes de noticias, editoriales y otras formas de discusión interactiva de política³⁸.

Esta definición de comunicación política nos hace elaborar la siguiente premisa: en un sistema de gobierno, las relaciones entre las instituciones o miembros representantes de quienes ejercen el poder político se dan a través de la comunicación política y el rol de los medios de comunicación colectiva es indispensable. Ahora, siguiendo las palabras de Luque, ésta última busca “establecer una conexión entre los oferentes y los demandantes del intercambio político, entre la comunidad en general y las diferentes alternativas de respuesta a sus necesidades sociales; por tanto, es un tipo de comunicación que destaca por su globalidad puesto que implica a toda la sociedad, sus consecuencias afectan a toda la comunidad”³⁹. Así, en nuestra definición, podemos inferir que la comunicación política es un fenómeno complejo por quienes participan en ella (todos los actores inmersos en un sistema político, de los cuales habremos de destacar 3) y porque, crear un solo modelo explicativo de dicho fenómeno no bastaría, debido a otros fenómenos que se desprenden de ella (el caso del marketing político, el comportamiento político y liderazgo, la opinión pública, etc.).

Para los objetivos de esta investigación, podemos decir, en suma, que la comunicación política es un proceso complejo del que se han valido necesariamente los sistemas de los gobiernos actuales para mantener un intercambio político adecuado, crear las condiciones necesarias para el desarrollo de los aparatos estatales y de gobierno y; finalmente, tal favorece los procesos de transformación social y el desarrollo de la democracia. En la actualidad, los flujos de información política son tan importantes que ningún gobernante podría cumplir sus objetivos sin la ayuda de estos procesos informativos involucrados en los sistemas democráticos, pues éstos funcionan como estructuras funcionales de las actividades políticas.

³⁸ MCNAIR, Brian, *An Introduction to Political Communication*, p.4.

³⁹ LUQUE, Teodoro. *Marketing Político*, p. 163.

En efecto, según Grossi, tanto a nivel del intercambio político como a nivel de intercambio simbólico, el funcionamiento de una democracia depende en mucho de “las lógicas y el «sentido» de las corrientes comunicativas que la recorren en términos de demandas (y de expectativas), de compensaciones (y pertinencias), de legitimaciones (y de propuestas), de comportamientos simbólicos (y de imaginarios colectivos)”⁴⁰ que ocurren entre los gobernantes y gobernados.

Así, debemos considerar que en el ámbito de la comunicación política es imposible prescindir de los marcos teóricos y explicativos propios de la política, y que un campo científico propio gozando enfoque metodológico propio de la comunicación en la política nos daría los marcos teóricos necesarios para reforzar este campo nuevo de la comunicación política. De otra forma, podríamos recabar datos inoperantes y confusiones teóricas para la explicación de tal fenómeno.

Finalmente, es necesario definir que la comunicación política es un fenómeno complejo por los campos y dominios que ésta abarca, no obstante en sus estudios empíricos y científicos se ha brindado un enfoque comunicativo y se han desarrollado varios dominios o campos de estudio como la comunicación de partidos políticos, la opinión pública, los efectos de las campañas electorales entre otros; que nos han brindado las explicaciones necesarias para entender estos fenómenos.

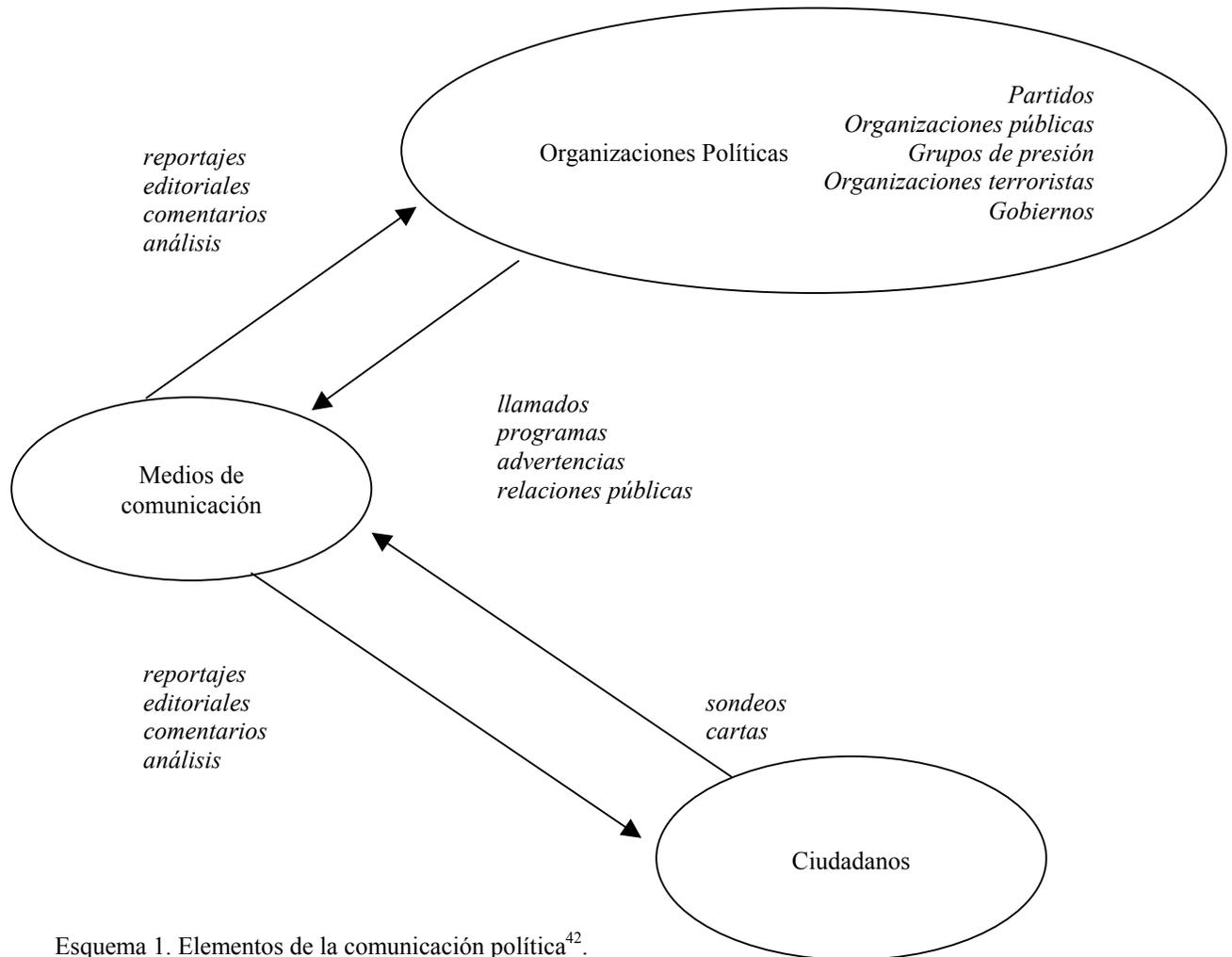
Para fines de esta investigación nos interesaremos en describir sobre uno de los puntos que han derivado del estudio de la comunicación política: el del derecho a la información. Antes, es imperioso saber que la definición de los 3 actores de la comunicación política nos brindarán las nociones necesarias para poder entender uno de los flujos de información que se dan en nuestro país a través, de lo que Grossi ha llamado “nervios del gobierno”⁴¹, como lo es el IFAI, para entender su naturaleza y su función en el dominio específico del derecho a la información. Hemos de advertir que esta clasificación o modelo no pretende ser exhaustiva ni rigurosamente la mejor conceptualizada para explicar la comunicación política, no obstante para fines de esta investigación resulta la más operante desde la perspectiva metodológica para analizar el tema expuesto.

Así, inspirados en el modelo presentado por McNair y que a continuación se detalla, caracterizaremos los 3 actores involucrados en el sistema de comunicación política así como otros postulados teóricos que nos ayudarán a entender nuestro objeto de estudio en los siguientes puntos.

⁴⁰ GROSSI, Giorgio, *La comunicación política moderna: entre partidos de masa y «mass-media»*, en MORAGAS Migel de, *op. cit.*, p. 147.

⁴¹ *Ídem*, p. 146.

Esquema de los integrantes de la comunicación política:



Esquema 1. Elementos de la comunicación política⁴².

1.4 LOS INTEGRANTES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

1.4.1 Las esferas del poder

Aquéllos que detentan el poder desde el gobierno, e instituciones y quienes gozan de la legitimidad de ejercer el poder o control político sobre los demás, que en este estudio llamaremos

⁴² Tomado de MCNAIR, Brian, *op. cit.*, p. 5. En esta investigación entenderemos por Organizaciones Políticas las esferas del poder y los ciudadanos como la sociedad civil.

sociedad civil, son los actores de la comunicación política que en este punto citados como las esferas del poder.

Para el cometido de caracterizar y definir los roles tomados por estos actores podemos tomar el esquema representado por McNair y explicar las esferas del poder como agrupaciones de todos aquellos “individuos que aspiran, desde una plataforma organizacional e institucional, influenciar en el proceso de decisiones. Esto lo logran obteniendo el poder político institucional, en el gobierno o constituyendo asambleas, a través de los cuales pueden ser implementadas medidas políticas”⁴³.

Es decir, entenderemos por estos actores a todos aquellos partidos políticos, instituciones de gobierno, organizaciones políticas que gozan de la legitimidad en un sistema democrático de ejercer, buscar y detentar el poder, que en un caso concreto podemos ejemplificar como las instituciones y dependencias gubernamentales, partidos políticos, asociaciones y grupos de carácter político.

Así, las organizaciones institucionalmente formales como los partidos políticos, dan forma y actúan en un sistema democrático o de partidos. Sus objetivos se centran en la persuasión política y la búsqueda de la identidad como organización, en la difusión de su ideología e idiosincrasia políticas en la sociedad. Buscan y ejercen el poder a través de los canales de comunicación, a través del flujo de la información política difundida en dichos canales y también al interior del mismo grupo, en sus integrantes. También intervienen en las decisiones políticas de otros partidos para coercer, buscar la coyuntura política, los acuerdos y las negociaciones con las medidas tomadas por el gobierno.

Como fin último, los partidos buscan la persuasión electoral, gracias al marketing político. Éstos aspiran y detentan el poder a través de la postulación de representantes políticos o candidatos. Para dicho cometido, los partidos organizan campañas electorales centradas en los medios o propaganda electoral más directa, conferencias y dan forma a la agenda política.

Otras organizaciones institucionales son las representantes del gobierno, dependencias que a través del gobierno ejercen el poder a través de la legitimidad del voto de los ciudadanos quienes le han conferido la empresa de administrar la nación. Estas instituciones son mejor conocidas como los ministerios o secretarías de las diferentes áreas de la administración pública (secretarías de educación, salud, economía, gobierno etc.). Estas dependencias difunden información de interés público, política y económica. Para mantener la legitimidad que la ciudadanía le ha conferido, para mantener el poder y para poder administrar, el gobierno necesita difundir esta información a través de comunicados de prensa y conferencias que los medios de comunicación colectiva se encargan de difundir. Así, el

⁴³ *Ídem.*

gobierno mantiene informada a la ciudadanía de la administración que tutela, le informa las nuevas disposiciones de gobierno y establece canales de comunicación para la participación ciudadana.

Existen otras organizaciones menos institucionales, es decir menos formales que detentan el poder⁴⁴. Estas organizaciones no son los partidos políticos, pero buscan los mismos objetivos de alguna forma. Estas organizaciones tampoco reciben fondos del erario público y se mantienen con subvenciones de otros grupos (económicos) o de sus mismos miembros. La ideología o idiosincrasia en estas organizaciones puede ser efímera, debido a su informalidad o su corta duración de vida. Los objetivos de dichas organizaciones es solucionar un problema político en particular o influir en alguna decisión política. Ejemplos de estas organizaciones son los gremios, sindicatos, y organizaciones públicas que apoyan a los políticos elegidos o por elegir.

Finalmente existen esos grupos de presión o terroristas que intervienen en las decisiones políticas. Estas organizaciones buscan atrapar la atención de los medios de comunicación para difundir sus posturas políticas hacia ciertos problemas. Por ejemplo las agrupaciones a favor de la ecología, o aquéllas que manifiestan un desacuerdo con las medidas económicas mundiales. En el caso de los grupos terroristas, son considerados como ilegítimos y la forma de persuadir a los otros actores del sistema son la violencia y todas las otras medidas consideradas como anticonstitucionales⁴⁵.

Cada uno de estos actores actúa en el sistema político sólo y solamente a través de canales de comunicación, sin los cuales el sistema no sería operante.

Ahora bien, cada uno de estos actores, en función de sus características particulares en tanto entes existentes en un sistema político utilizarán formas diferentes y apropiadas de comunicación a los objetivos que persiguen. Dicho en otras palabras, cada uno de los actores transmitirán la información política en el sistema de forma particular y diferente en función de sus objetivos perseguidos, de su organización y de su función dentro del mismo sistema.

Así, no basta un simple y llano análisis generativo de la comunicación política para entender dicho fenómeno en nuestros sistemas democráticos occidentales, pues es evidente que, para poder entender como interactúan las esferas del poder en el sistema político, es necesario diferenciar y especificar las mediaciones que existen entre los diferentes actores políticos y su dimensión organizativa entre éstos con los medios de comunicación colectiva y la sociedad civil.

Un ejemplo nos servirá para argumentar este punto. Tomemos como ejemplo el caso de un partido político, actor con características propias y diferentes a las instituciones públicas del gobierno, los grupos de presión o las oficinas encargadas de la difusión de la información del gobierno; éstos

⁴⁴ *Ídem*, páginas 8-10.

⁴⁵ *Ídem*.

últimos, todos, ejemplos de actores políticos. Ahora bien, el proceso de mediación de un partido político en los canales de comunicación en un sistema político es diferente al resto de los actores, pues como cada actor político tiene funciones diferentes (el partido político busca objetivos diferentes que una institución gubernamental) necesita de canales de comunicación particulares. Así en nuestro ejemplo, el partido político para interactuar con los otros actores organiza y modifica sus redes de comunicación para buscar los canales más apropiados a sus objetivos.

Así, los partidos políticos se integran al sistema político utilizando redes de comunicación como la propaganda política dentro y fuera del partido; organizando conferencias de prensa para los medios de comunicación colectiva para difundir la información política dirigida a la sociedad civil o a otros actores políticos; preparando comunicados de prensa y panfletos dirigidos a la opinión pública, simpatizantes, electores y a todos aquéllos que deben ser motivo de la difusión de propaganda política o electoral.

No es así el caso de una dependencia gubernamental o de gobierno (la secretaría de turismo, la embajada o consulado de un país), cuyas redes de información no buscan crear una identidad o propaganda política, sino más bien crear redes de comunicación que busquen difundir la propaganda gubernamental, cuyo objetivo es mantener a la sociedad sobre los avances de la administración a su cargo, sobre el estado de sus finanzas, sobre actos y hechos relacionados a la dependencia considerados como interés público o de la ciudadanía.

Este ejemplo ilustra la importancia de conocer no solamente las redes de comunicación creadas por los diferentes actores políticos al exterior de ellos, sino también el de analizar las redes de comunicación que mantienen integrados a sus miembros dentro del mismo grupo y además, dichas redes son diferentes en función de una comunicación política intra o intergrupala.

Clarifiquemos este último punto con el mismo caso del partido político. El partido político, crea redes de comunicación política para dos puntos en particular. El primero, habíamos mencionado, le sirve para mantenerse unido al sistema político e interactuar en él; en este caso hablaremos de redes de comunicación intergrupales (propaganda política y persuasión electoral). El partido político, no obstante, no sólo busca la persuasión electoral, también la cohesión y la creación de una identidad política entre sus miembros para mantener la unión y solidez en tanto organización. Para este último objetivo; las redes de comunicación creadas dentro del mismo partido corresponderían a una comunicación política intragrupal⁴⁶.

⁴⁶ Cf. GROSSI, Giorgio, *op. cit.*, páginas 150 y 151.

Podemos percatarnos de la complejidad y el rigor analítico necesario para poder profundizar y caracterizar cada una de estas redes de comunicación creadas por los diferentes actores políticos. No obstante el ejemplo de las redes de comunicación del partido político nos clarifica un hecho en este punto. Los actores de la esfera del poder necesitan de los medios de comunicación colectiva para difundir sus mensajes, sin embargo éstos no son necesariamente los únicos canales de la comunicación política en el sistema en cuestión; pues también existen redes al interior de las esferas políticas para mantener la función y organización de tales grupos políticos.

Aún más, muchas de estas redes intragrupalas resultan igual de importantes y prescindibles que los medios de comunicación colectiva como es el caso de la persuasión electoral a través del *double steep*⁴⁷.

Cierto es que, como en todo sistema político, los actores políticos ejercen el poder de diferentes formas. Éstas muchas veces pueden estar determinadas en función de la situación o momento político y en función de quien ejerce el poder. Ejemplo de este último punto es cuando hablamos de un equilibrio en el sistema político, cuando todos los actores interactúan en una armonía que favorece la existencia del sistema. Cuando éste vive un periodo de crisis, los actores políticos utilizarán nuevas formas de detentar el poder y en consecuencia, otros canales de comunicación (en un golpe de Estado, es natural que el ejército ejerza una coerción total sobre los medios de comunicación y mantener el control de la difusión política del sistema).

Así, los partidos políticos, más institucionalizados que las organizaciones políticas, utilizan formas redes de comunicación diferentes de acuerdo a la situación del contexto político (según cuando en éste se viva un periodo de armonía o de crisis).

En este punto, podemos hacer notar que, cualquiera que sea el sistema político; en los partidos políticos, organizaciones políticas o instituciones gubernamentales existe un área dedicada a las relaciones públicas, lugar donde se crean las redes de comunicación con la ciudadanía y los medios de comunicación masiva.

Y es justamente en esta área, punto de nuestro interés, que se define el rol de los medios de comunicación colectiva, punto desarrollado a continuación.

⁴⁷ Véase el punto 1.3.

1.4.2 Los medios de comunicación colectiva

Habíamos aclarado que en todo sistema político, debido a su complejidad en su estructura, necesita de canales de comunicación para mantener el equilibrio entre sus componentes, tanto que ningún gobernante puede prescindir de los medios de comunicación colectiva para administrar o gobernar la nación.

Los medios de comunicación colectiva son los únicos de difundir la información de forma rápida y masiva a toda una población, donde quiera que ésta se encuentre. Tanto que la ciudadanía depende, en mucho, de los medios de comunicación para mantenerse informada de los acontecimientos políticos.

Los medios de comunicación son los principales transmisores de la comunicación política; pues, podemos constatar una mayor recurrencia y preferencia a éstos cuando los ciudadanos quieren mantenerse informados sobre los acontecimientos políticos, aún cuando las instituciones políticas o gubernamentales elaboran panfletos, folletos y boletines “oficiales” para anunciar difundir directamente esta información. Así, generalmente, esta información “política” es difundida por los medios de comunicación y, en menor frecuencia, ésta llega de forma directa a la ciudadanía.

Los medios de comunicación colectiva son entonces necesarios para un sistema, pues en ellos las noticias viajan más lejos y más rápido en un sistema con medios de comunicación de masas, se facilitan la homogeneización y difusión de la información pública. La publicidad desempeña un nuevo papel, y un cuerpo de especialistas – reporteros, columnistas, directores de diarios, funcionarios de información pública y personalidades formadas por los medios de comunicación – se entreteje en el proceso político. El ciudadano participa políticamente como parte del público de los medios de comunicación, atado y dependiente de su diario, de su radio y de su televisión.

Ahora bien, no debemos caer en una sentencia peligrosa al otorgarle a los medios de comunicación el único canal de difusión de la información; pues anteriormente habíamos detallado que tanto al interior de las organizaciones políticas como en los grupos primarios, los lazos comunicativos pueden darse cara a cara.

No obstante, por sus cualidades de expansión, relativo control de la información y aparente eficacia (información de fácil acceso y comprensible por la audiencia a través de mensajes escritos, auditivos o visuales); es en los medios de comunicación donde los dominantes recurren en el mayor de los casos para emitir la información política, y es en éstos donde también la opinión pública (manifestación o reacción de la ciudadanía ante los mensajes políticos emitidos por la esfera del poder)

se desarrolla y encuentra un espacio para manifestarse. En suma, podemos llamar a los medios de comunicación colectiva como los portadores de la comunicación política del sistema.

De esta forma, es en la prensa, radio y televisión donde se encuentran los debates políticos, campañas electorales, sondeos de opinión, discursos de los políticos, programas de carácter político o llamados de las esferas del poder para persuadir a la audiencia-objetivo.

Así, en las campañas electorales, los candidatos a un puesto popular recurren al marketing político, cuyo desarrollo se da con y a través de los medios de comunicación; la opinión pública se difunde y encuentra veracidad en las encuestas difundidas por los medios de comunicación y finalmente, éstos cuentan con cierta autonomía para expresar intenciones políticas a través de sus editoriales⁴⁸.

También hemos de considerar otro papel importante de los medios de comunicación en todos los procesos políticos. Hasta el momento, pareciera haber otorgado a los medios un carácter puramente funcional de transmisores de la información política. No debemos olvidar que en los medios de comunicación colectiva están incluidas la postura de los editorialistas y la ideología de los mismos medios como una organización con identidad y postura política.

Podemos percatarnos que a través de las editoriales en los periódicos, programas de debate y análisis de opinión, los medios de comunicación manifiestan una postura hacia las esferas políticas que depende de la identidad e idiosincrasia de los periodistas o directores de los mismos medios. Esto nos hace pensar que los medios de comunicación no solamente transmiten la información política brindada por la esfera del poder o las reacciones de la ciudadanía a través de los sondeos de opinión pública. También aquí se transmite la opinión de los periodistas, opinión inmersa de su postura o ideología política.

Cualquiera que fuere su función, algo es seguro. Los medios de comunicación no son meramente canales de información sino “co-productores”⁴⁹ de los procesos políticos en el sistema al condicionar la información y su forma de transmisión. Así, las editoriales, sobre todo en los medios impresos, van inmersas de intenciones políticas, intenciones que no provienen precisamente de las esferas del poder, sino de los propios periodistas.

Ahora bien, habíamos ya aclarado que en todo sistema, los canales de comunicación permitían su existencia, desarrollo y equilibrio. Cabe preguntarse ¿qué son los medios de comunicación?. Para

⁴⁸ Para profundizar más sobre la estos puntos, véase KAID et. al., citado en MCNAIR *op. cit.*. Kaid menciona 3 categorías de la realidad política construida en los medios de comunicación.

⁴⁹ GROSSI, *op. cit.*, p. 153

efectos de análisis podemos caracterizar a los medios de comunicación como canales de comunicación en sí mismos.

En este punto en particular debemos hacer una aclaración. Habíamos citado, en los primeros puntos de este estudio, las cuatro funciones de los medios de comunicación de acuerdo con Laswell y Merton. Ahora bien, los medios de comunicación no sólo permiten el flujo de la comunicación política en un sistema; más bien es una más de las funciones que tienen en el tejido social. Así, en palabras de Fajen, “la función primaria de los medios de comunicación de masas *siempre* es la comunicación”⁵⁰ y dentro de las particularidades de esta comunicación se encuentra la comunicación política. Así, no se debe olvidar las otras funciones de los medios de comunicación colectiva (entretenimiento, la transmisión de la cultura, vigilancia del entorno).

Otro punto a retener, es que tanto las esferas del poder, como la sociedad civil puede recurrir (e incluso necesario) a otros canales, sobre todo cuando existe una crisis en el sistema. Las manifestaciones, foros de opinión colectiva y llamados a huelgas a través de medios impresos como los panfletos son ejemplos de canales recurrentes cuando los medios de comunicación colectiva no son los más apropiados a los objetivos o al contexto político.

Por último, es en los medios de comunicación donde los investigadores han centrado su interés y han logrado estructurar fenómenos derivados del flujo de la información política en éstos, como es el caso de la *agenda setting*, punto que será abordado posteriormente.

1.4.3 La sociedad civil

El último de los actores a definir es, lo que denominamos ciudadanos o sociedad civil. En cualquier proceso de comunicación intervienen emisores y receptores, medios y mensajes con intenciones. En el caso de la comunicación política también. Si en los procesos de comunicación no política la transmisión de los mensajes se dan de forma horizontal (una conversación entre estudiantes, entre amigos, etc.), en el caso de la comunicación política lo es vertical, donde la comunicación fluye desde los dominantes con el objetivo de ejercer el poder en y hacia los dominados, es decir, los ciudadanos.

⁵⁰ *Ídem*, p. 51.

Pareciera exponer a la sociedad civil, según el análisis expuesto hasta ahora, como un grupo homogéneo cuya función en este proceso es el de obedecer a la esfera del poder. Una sentencia parecida carecería de rigor y análisis.

Para poder entender la función de la sociedad civil en este proceso hemos, en primera instancia, de exponer a quién nos referiremos por este término a lo largo de esta tesis. La sociedad civil o ciudadanía podemos entenderla como “los habitantes de un territorio, es especial nación-estado, en la gestión del poder y la autoridad”⁵¹. Estas personas “gozan de un definido status de ciudadanos, y de hecho, las personas con derecho a tal status por su nacimiento, con independencia de su lugar de residencia, asumen los derechos y los deberes en forma de un contrato entre ellos y el Estado”⁵².

Ahora bien, contextualizando esta definición en un análisis comunicativo, podríamos decir que si el propósito de la comunicación política es la persuasión, coerción y dominación; son los ciudadanos o la audiencia (término empleado por McNair) sobre quienes estos fenómenos tienen acción; actores sin los cuales la comunicación política no tendría sentido.

Esta audiencia (sociedad civil) en el proceso de comunicación política tiene otros roles que el simple término “audiencia” sugiere en cualquier proceso comunicativo (como lo sería cuando hablamos de la audiencia en un auditorio o en una conferencia); pues la comunicación política también atribuye ciertas características que la vuelven en un actor definido en sus funciones.

Podemos hablar así, de una audiencia *extensa* cuando los partidos políticos están en campaña electoral y la ciudadanía se vuelve un mercado de votantes a quienes convencer. También esta audiencia puede ser *estrecha* cuando la editorial de un periódico decide hacer un llamado a un partido político para cambiar su dirigencia (o para conservarlo) y cuyos receptores son expresamente los miembros del partido. O ambas, cuando un grupo terrorista decide hacer blanco con un atentado. La audiencia extensa sería la sociedad quien sufre del acto y toma consciencia de la presencia del grupo y de sus intenciones. En segundo plano, la audiencia estrecha sería el gobierno, a quien se le dirige dicho mensaje y quien sabe de la capacidad de reacción del grupo para reaccionar violentamente⁵³.

Así, esta audiencia o ciudadanía, cuando hablamos de un fenómeno de comunicación como la publicidad, éstos son vistos como consumidores y los mensajes están elaborados con ese fin; el de

⁵¹ HOLDING, Meter y MONK Wendy, *La comunicación política y la ciudadanía*, tomado de la obra de MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *Comunicación política*, p. 25.

⁵² *Ídem*.

⁵³ MCNAIR, Brian, *op. cit.*, páginas 10 y 11. Aquí cabe destacar que el término audiencia estrecha es atribuido también, en el ejemplo citado, a los actores políticos. Habiendo clasificado a estos últimos en una esfera diferente, consideraremos el ejemplo válido y no confundiremos a la sociedad civil con una audiencia cuyos miembros han sido retomados como los actores políticos, pues aquí se trata más bien de resaltar la importancia de poder encontrar audiencias, cuyos miembros son menos numerosos que otras; aunque cuyos integrantes no sean necesariamente actores de la sociedad civil.

fomentar el deseo de las ventas. No es así cuando esta audiencia se expone a la información difundida en un discurso político difundido por algún gobernante; pues éstos ya no son vistos como consumidores, sino como ciudadanos en quien se desea convencer de algo y quienes poseen características definidas sobre las cuales el discurso debe ser elaborado para ser eficaz.

Otro ejemplo para ilustrar este punto es el caso de las campañas electorales. Los medios de comunicación colaboran con los partidos políticos para dar a conocer a los candidatos aspirantes de algún puesto de elección popular. En todo este proceso, las técnicas del marketing político tienen vital importancia. Con las nuevas investigaciones sobre el tema, cualquier especialista en campañas políticas sabe que la audiencia no es un conjunto de electores homogéneos sobre quienes se adjudica la aparente tarea de convencer o persuadir de obtener su voto.

Los especialistas en comunicación política han afinado tanto las técnicas del marketing como se han descubierto la complejidad y diversidad de respuesta y reacción de los electores frente a los mensajes recibidos en las campañas electorales. Más aún, las técnicas de marketing político se han depurado y tales permiten la caracterización y *catalogación* de los electores, tanto como la publicidad lo hace con los consumidores: un conjunto de personas enfocadas y determinadas por su género, edad, profesión, status social y económico, afinidades políticas, necesidades sociales y económicas, etc. Así, este conjunto de ciudadanos cuando hablamos de un proceso de campaña política deviene una audiencia específica y discriminada por los emisores del proceso de comunicación para facilitar la eficacia de la intención de la comunicación.

En este sentido, cuando un político se manifiesta a través de un discurso en los medios de comunicación busca difundir una imagen positiva de su comportamiento político y encontrar un puente de identificación con los ciudadanos para motivarlos a tomar acciones, convencerlos de algo o simplemente, mantener la legitimidad de su cargo, para lograr sus objetivos, la ciudadanía debe convertirse en un conjunto de individuos cuidadosamente estudiados y en el sentido figurativo de la palabra; volverse *el blanco* perfecto de la comunicación política.

Así, cualquier especialista en comunicación sabe que la ciudadanía no siempre responde de la misma forma y que los mensajes recibidos no siempre logran su objetivo.

Como ya lo habíamos confrontado, la sociedad civil, tanto en el proceso de comunicación política como en cualquier otro tipo de proceso comunicativo, es un conjunto difícil de predecir en sus reacciones y respuestas a los mensajes que está expuesta, y dicha complejidad es el interés de los especialistas en comunicación y es aquí donde se centra el debate de los marcos teóricos explicativos que buscan brindar una explicación a tales fenómenos.

Es claro que cualquier actor político debe considerar a la sociedad civil no como es una suma de individuos irracionales subordinados a los mensajes *cuidadosamente* preparados por los periodistas y especialistas en comunicación política; sino como individuos con identidad propia y participantes en un proceso de comunicación donde son capaces de ignorar la información irrelevante para sus necesidades.

Esta clasificación de los actores de la comunicación política, y en particular la de la sociedad civil, nos darán una perspectiva discriminatoria para entender el fenómeno de comunicación política en nuestro objeto de estudio; y en el caso específico de la sociedad civil, y también entender cuál es el efecto deseado y obtenido que el proceso de comunicación política puede tener en el proceso democrático de cualquier sistema político.

Antes, pasaremos a un postulado teórico derivado también del estudio del funcionalismo y la comunicación política que es de vital importancia para estructurar los elementos teóricos para el análisis de nuestro objeto de estudio.

1.4 LA HIPÓTESIS DE LA *AGENDA SETTING* Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESCENARIO PÚBLICO

Al principio de este apartado habíamos mencionado que una de las corrientes teóricas más influyentes y que han brindado forma al estudio sobre los efectos de los medios de comunicación colectiva fue el funcionalismo.

Derivado en su principio de la descomposición de las partes integrantes de un todo e indagar sobre el papel jugado por dichos integrantes en un fenómeno social cuyo cambio es constante, surge otro marco explicativo sobre la función de la información expuesta en los medios de comunicación y que en nuestro caso, resulta de vital interés esbozar en ello.

Los primeros puntos abundaron sobre la investigación sobre la función de los medios de comunicación colectiva en el proceso social, así como las características de la corriente metodológica que permitió dicho análisis (funcionalismo). Posteriormente, inspirados en los principios del funcionalismo, así como sus principales padres fundadores como Laswell y Lazarsfeld, se brindaron

las características de la comunicación política y sus componentes, y otros puntos relevantes sobre las características de la comunicación humana con y a través de los medios de comunicación masiva.

Hasta el momento, hemos destacado algunas consideraciones teóricas que sirvieron de base para la creación de la investigación de comunicación de masas. Debemos hacer notar que tales postulaciones se circunscriben en un contexto donde los efectos de la comunicación masiva eran percibidos como los transformadores de actitudes en los receptores bajo el estudio de casos individuales (en el mayor de los casos durante las campañas políticas).

Con el avance y desarrollo de estos marcos teóricos, se afinaron los principios metodológicos de la sociología de la comunicación de masas y se fueron creando; con el objeto de tomar en cuenta tales efectos dentro de un proceso de mediación a largo plazo, otras teorías explicativas de los efectos de los medios de comunicación.

Es decir, inspirados aún en el contexto de la sociología de la comunicación, nuevas aportaciones teóricas se centraban en la transformación de la realidad social del individuo, asumiendo que los receptores de los mensajes contaban con un sistema de conocimientos previos; y tales efectos determinaban una co-construcción de la realidad social del individuo en colaboración con los medios.

Esta co-construcción de la realidad se definía en la capacidad de los medios de comunicación para mediar y orientar la opinión pública sobre ciertos temas tratados por los medios y cómo éstos influían en la construcción de la realidad social en la que viven los individuos.

Así, surgió una nueva cosmovisión de los efectos de la comunicación masiva centrada en un plano temporal a largo plazo (efectos de larga duración no mediatos). Uno de esos marcos explicativos fue elaborado por Shaw y McCombs y que denominaron *agenda-setting*.

Tal teoría, en resumen, enuncia los siguientes 3 puntos:

1. “Como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los media incluyen o excluyen de su propio contenido. El público además tiende a asignar a lo que incluye una importancia que refleja el énfasis atribuido por los mass media a los acontecimientos, a los problemas, a las personas”⁵⁴.

⁵⁴ SHAW, E., *Agenda-Setting and Mass Communication Theory*, citado en la obra de WOLF, Mauro, *op. cit.*, p. 163.

2. Esta teoría “no sostiene que los media procuran persuadir (...) Los media, al describir y precisar la realidad externa, presentan al público una lista de todo aquello en torno a que tener una opinión y discutir (...) El presupuesto fundamental de la *agenda-setting* es que la comprensión que tiene la gente de gran parte de la realidad social es modificada por los media”⁵⁵.
3. “La manera de jerarquizar los acontecimientos o los temas públicos importantes, por parte de un sujeto, es similar a la valoración que operan los media de los mismos problemas, pero sólo si la agenda de los media es valorada sobre un largo periodo de tiempo, como un efecto acumulativo”⁵⁶.

Ahora bien, ¿qué representan todas estas conclusiones llevadas por Shaw y cuál es la importancia de tales en el análisis planteado hasta el momento? Destaquemos varios puntos sobre las aportaciones de Shaw y argumentemos la utilidad de ello en nuestro estudio.

En primer lugar, las conclusiones de Shaw nos hacen reflexionar sobre las nuevas influencias o tendencias de análisis en la metodología de la sociología de la comunicación de masas. Agregando las aportaciones de Neuman, McClure y Patterson⁵⁷, esta hipótesis surge de un análisis con datos empíricos y metodologías de investigación complejas (considerando las investigaciones de Patterson y la metodología empleada para el acopio de datos y entrevistas). No obstante, este paradigma es susceptible de cambios en las investigaciones actuales y está basado en un marco explicativo general sobre las mediaciones simbólicas y los cambios de la realidad en los individuos cuando éstos están expuestos a la información *jerarquizada* y *seleccionada* por los medios de comunicación.

Derivado de este razonamiento podemos ponderar el siguiente juicio. Dado que la hipótesis establece una relación de cambio sobre la percepción del entorno social en los individuos, éste exige apremiar sobre las diversas variables que intervienen en este proceso de aprehensión, pues se parte del principio de la insuficiente capacidad de los medios por transmitir y reflejar los hechos sociales del entorno con la veracidad deseada (verbigracia: la subjetividad de los noticieros) y de la incapacidad total de la audiencia por controlar la *exactitud* reflejada en los medios y en su entorno de dichos hechos, así como la dificultad de incorporar dicha realidad (hecha información) a su sistema de conocimientos del mundo.

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 166.

⁵⁷ *Cfr.* WOLF, Mauro, *op. cit.*

Esto conlleva a otro punto de discusión que dicha teoría suscita. En el proceso de aprehensión de la realidad por los individuos, este marco explicativo exige abundar sobre los procesos cognoscitivos involucrados en este proceso, pues para evidenciar el nivel de transformación, manipulación o tergiversación provocado en los individuos cuando éstos se informan sobre los acontecimientos sucedidos en su medio social por los medios de comunicación, el proceso de conocer la realidad a través de este fenómeno es discordante y heterogéneo en cada uno de los individuos, lo que dificulta arribar a una generalización del problema cuando se trata de toda una sociedad.

Un ejemplo puede esclarecer estos puntos. Pensemos en una comunidad apartada de las otras donde las principales formas de comunicación son los medios de comunicación masiva. En principio, los habitantes de esta colectividad recurrirían, en el mayor de los casos, al radio o los periódicos para conocer los hechos que ocurren en las otras comunidades. Cuando en estos medios los hechos no son, en el sentido estricto de la palabra verídicos; es decir, cuando admiten información errónea, manipulada o subjetiva; sería difícil conocer el efecto en todos y cada uno de los habitantes de dicha colectividad para conocer el nivel de aprehensión de esta realidad *manipulada*; y sobre todo, saber si cada uno de los habitantes reacciona de la misma manera tomando en cuenta los conocimientos previos al tema, su predisposición a creerlo todo o desconfianza ante tal manipulación (tal vez algunos individuos decidan recurrir a otras fuentes para contrastar la información recibida).

Este proceso de aprehensión exige investigar sobre el sistema cognitivo y de conocimientos previos a los hechos en los individuos para conocer si tal información provoca o bien la construcción de una realidad falsa en el individuo, o bien simplemente se trata de una apropiación momentánea del hecho que, posteriormente, el individuo confrontará con otros medios para conocer su veracidad; o simplemente se trata de una reacción mediata en el individuo, cuya información olvidará con el tiempo.

Esta discusión sobre los efectos en los individuos que plantea la teoría del *agenda-setting*, ante las dificultades metodológicas surgidas por investigar los verdaderos efectos de la manipulación de la realidad -en cuyo caso exige la intervención de otras especialidades como la semiótica y la psicología social- han sido superado cuando sus investigaciones se centran sobre la función de los medios en la construcción del escenario público.

En otras palabras; la teoría del *agenda-setting* no sólo se ocupa por saber cómo suceden los cambios de aprehensión de la realidad en la sociedad; sino también de abundar sobre la posición y función de los diferentes medios (radio, prensa y televisión) para atribuir la importancia y jerarquía a la información difundida. Esto es la *tematización* de la información. Así, “tematizar un problema significa, efectivamente, colocarlo en el orden del día de la atención del público, concederle la

importancia adecuada, subrayar su centralidad y su significatividad respecto al curso normal de la información no tematizada”⁵⁸.

Con base en esta premisa, la hipótesis ha arrojado varias conclusiones que podemos sintetizar en los dos ejes siguientes:

- 1) La agenda en los diferentes medios. Se ha concluido que en ciertos fenómenos sociales y políticos como las campañas políticas, la televisión crea su agenda (o tematiza la información) en función de la información presentada por la prensa escrita. Así, dependiendo del fenómeno que se trate, los medios de comunicación fijan su agenda de acuerdo a los objetivos de la información y la potencialidad de cada medio por influir en la audiencia.
- 2) Los efectos en la audiencia. El primer punto permite definir lo siguiente. Las características de cada medio median los efectos de la agenda en los individuos. Así, la tematización de la información en la televisión, por ejemplo, se relaciona con lo efímero de la información presentada, la poca retención de ésta por parte de los individuos y la veracidad de sus imágenes. La prensa, en cambio, fija su agenda en la capacidad de análisis que pueden fomentar los individuos y su capacidad temporal (la información escrita es intemporal; la información audiovisual sólo se retienen en la memoria y necesita presentarse varias veces para evitar su olvido)⁵⁹.

El último punto a destacar en este breve esbozo sobre la teoría del *agenda-setting*; y que nos dará pauta para abundar sobre su incidencia en la comunicación política, motivo de nuestro estudio, es la siguiente premisa: a partir de los postulados de esta teoría se puede inferir que los medios de comunicación, omitiendo la cuestión generada sobre una generalización teórica de transformaciones simbólicas de la realidad en los individuos; pueden y tienen la capacidad si no de transformar en el más puro sentido la realidad mediata o a largo plazo del individuo; sí de dar prioridad al orden, importancia y sobre qué construir la realidad social.

Pues, en palabras de Shaw, “los media proporcionan algo más que un número de noticias. Proporcionan también las categorías en las que los destinatarios pueden fácilmente colocarlas de forma significativa”⁶⁰. Esto es, podemos evidenciar un fenómeno en los medios de comunicación llamado

⁵⁸ *Ibid*, p. 185.

⁵⁹ Para obtener más información sobre los trabajos centrados en esta teoría consúltese WOLF, *op. cit.*, capítulo 2.

⁶⁰ *Ibid*, p. 165.

“orden del día”; en el cual se decide qué información tendrá mayor cobertura e importancia en su difusión así como los argumentos, debates y opiniones que le serán consagrados.

Todas estas observaciones nos hacen pensar en la importancia del contenido de la información difundida en estos canales de comunicación para jerarquizar y co-construir la realidad social en el individuo. Claramente, la siguiente premisa se podría formular de la siguiente forma: ¿cuál es la incidencia de este análisis en el proceso de comunicación política?.

En esta última observación se basa nuestro interés de presentar un esbozo de esta teoría. Si bien este postulado se interesa también por conocer los efectos de la agenda en la audiencia según el medio de comunicación en cuestión, conocer cuáles son los efectos mediatos y a largo plazo así como todos los procesos sociales, culturales y cognitivos involucrados en dicho fenómeno; dicha teoría nos permite plantear la siguiente advertencia: la información tematizada por los medios de comunicación está estrechamente ligada con los procesos y relaciones que se desarrollan en los procesos de comunicación política, pues dicha información es utilizada por los diferentes actores de la comunicación política y los medios brindan la importancia y cobertura a dicha información en función de sus posturas políticas (en caso de tenerlas) o en función de la presión de otros grupos políticos.

Podemos percatarnos, que dicha teoría nos permite comprender algunos fenómenos propios de la comunicación política, en particular sobre los efectos de la información política tematizada por los medios y cómo ésta afecta la construcción de la opinión pública en la audiencia.

En otros términos, esta teoría nos brinda la posibilidad de analizar sobre la función de los medios de comunicación cuando éstos son usados por las élites del poder para construir e influir en la opinión pública cuando ésta está mediada por la información expuesta a la audiencia.

Así, podemos suponer que los medios de comunicación tienen la posibilidad de seleccionar sobre los asuntos políticos o públicos sobre los cuales la audiencia pone su mayor atención y en consecuencia; los asuntos políticos o la información política son aprehendidos con y a través de los medios (aunque también esta puede ser aprehendida por medios directos y mediatos).

En este último punto puede ilustrado. Cuando en una campaña política, los medios centran su atención sobre algún tema de interés (económico, ecológico, cultural, etc.), los candidatos diseñan sus discursos difundidos por medios directos (proselitismo) o por formas de contacto masivo (panfletos, conferencias de prensa, discursos) en función del tema de interés generado en los medios de comunicación. Así, tanto la esfera política como los ciudadanos centran su atención sobre la discusión de estos temas previamente tematizados en los medios de comunicación.

Hasta ahora, hemos abundado sobre algunos aspectos históricos y teóricos de la investigación de comunicación de masas. También hemos esbozado sobre los principios de la comunicación política,

fenómeno de nuestro interés. Bajo este contexto, podemos analizar uno de los fenómenos de interés de los especialistas en comunicación colectiva y política que últimamente se ha definido como un dominio específico de la comunicación política y el derecho: El derecho a la información.

Los modelos expuestos hasta ahora podrán darnos las herramientas necesarias para analizar nuestro objeto de estudio y argumentar las primeras conjeturas sobre un modelo explicativo del derecho a la información en el sistema de comunicación política en nuestro país.

CAPÍTULO 2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

2.1 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En el primer capítulo describimos los marcos teóricos explicativos sobre las principales aportaciones sobre la función y los efectos de los medios de comunicación colectiva así como la estructura y funcionamiento de uno de los fenómenos de comunicación en las sociedades que es la comunicación política.

También habíamos precisado que en el campo de la comunicación política, existen fenómenos estudiados en el campo de la política (legitimidad, teoría de las instituciones, partidos políticos, comportamiento electoral, etc.) y existen fenómenos estudiados por otras disciplinas (psicología social, semiótica, comunicación, derecho) y que en el cruce de tales dominios, se brindan explicaciones sobre el fenómeno en cuestión.

Hasta ahora, hemos presentado de una forma general, los principios y características de la comunicación política y la importancia de conocer ciertas aportaciones teóricas que nos permiten analizar nuestro objeto de estudio.

Uno de los puntos más importantes para considerar en este capítulo es la importancia de exponer la información en los canales de comunicación de los sistemas políticos y el marco legal que la regula. Anteriormente habíamos mencionado la importancia de la información en los sistemas políticos y la creación de medios para difundirla en la sociedad. Resta ahora mencionar cuáles pueden ser esos canales y cuán importante es la información en el sistema así como la necesidad de crear un marco legal que garantice este proceso. Antes, debemos centrarnos sobre algunos principios de la información y sus canales de flujo.

Una de las primeras conclusiones inmediatas del primer capítulo es que en los sistemas políticos, el flujo de la información puede darse principalmente entre los actores de la esfera política o de éstos a la ciudadanía. Ahora bien, estos canales no son arbitrarios y su estructura no está basada mucho menos, en la llana y mera transmisión de la información. Así, cuando el flujo de la información ocurre entre los mismos actores de la esfera política, los canales y la información que fluye en éstos tienen características y funciones propias que cuando éstos tienen como objetivo la ciudadanía.

Para ilustrar este punto, podemos cuestionarnos sobre la importancia de la comunicación entre la Cámara de Diputados y la Presidencia de nuestro país cuando se aprueba el presupuesto del erario público para su ejercicio anual. Es evidente que tanto legisladores como el mismo presidente han creado canales de comunicación (a través de los coordinadores de los partidos políticos y los secretarios del presidente) y el flujo de información en éstos es particular, pues los intereses están definidos en los contextos y tiempos particulares. Así, cuando en este subsistema puede vivirse un periodo de crisis, por ejemplo el que podría vivirse cuando en la Cámara de Diputados se ha rechazado la propuesta del paquete fiscal anual del presidente, calificándola de nociva a los intereses de la sociedad; la información y su rapidez en los canales juega un papel vital para volver al equilibrio del sistema, dejando actuar los canales apropiados (a través del cabildeo, la negociación entre coordinadores y secretarios, reuniones privadas, etc.) para reestablecer el equilibrio.

Otro ejemplo de estos canales y la importancia de la información que fluye en éstos es la comunicación que existe entre las propias dependencias gubernamentales (como la Secretaría de Economía, Turismo, Educación, etc.) con el Presidente de la República. Así, podríamos relacionar los canales existentes entre los diferentes actores de la esfera política, como los partidos políticos, los gobernadores o los grupos de presión. En cada uno de estos fenómenos, los canales de comunicación son particulares y/o similares.

Estos ejemplos nos hacen ver que las características son, empero, distintas cuando los canales tienen como objetivo la ciudadanía. Y es justamente en este punto donde nace nuestro interés de conocer los principios del derecho a la información. Antes, detallemos algunas acotaciones sobre los canales de comunicación.

Los canales son importantes en tanto son una herramienta indispensable para hacer operante el sistema así como las consecuencias provocadas por el flujo de información que circula en ellos. Ahora, estos canales y la información que fluye en éstos no son arbitrariamente libres, pues el sistema político busca un control de éstos así como de la información que en ellos fluye. Debemos ser cautelosos al entender el control; pues según el sistema político del que se trate, el control de estos canales como la información puede ser total como en los sistemas autoritarios o dictaduras, o relativo como en los sistemas democráticos como el nuestro. Cualquiera que fuere el sistema político, el control de estos canales y de la información existe y es fundamental.

Debemos precisar que cuando hablamos de control aludimos a todas las normas y reglas que regulan el flujo de la información en el sistema y que dichas reglas y normas están expuestas en Reglamentos, Leyes y Constituciones elaboradas por el Estado para mantener su garantía y legitimidad.

¿Por qué este control es necesario?. El control es necesario pues sin éste la comunicación podría afectar el equilibrio del sistema cuando se expone información inadecuada, o bien todo lo contrario; cuando la información está fuera de lugar y ésta es esencial para el funcionamiento del sistema.

Así por ejemplo, supongamos que se hicieran públicas a través de la radio o televisión las intenciones del gobierno mexicano, en materia de seguridad, de combatir cárteles de narcotráfico a través de una incursión militar o policíaca en alguna zona del país. O bien, supongamos el hecho de difundir públicamente las reuniones privadas del gobierno con actores de los partidos políticos y otros actores sobre las negociaciones para la solución de conflictos sociales como lo es del EZLN. Es claro que la exposición de esta información catalogada como confidencial¹ afectaría el equilibrio en el sistema, pues suscitaría una reacción política negativa en ciertos actores volviendo la situación más conflictiva o peligrosa.

En el caso contrario, cuando en ciertos dominios del poder político o del gobierno no se hace uso de la difusión gubernamental adecuada o bien, cuando la sociedad no tiene acceso a ésta (ya sea la propaganda gubernamental sobre los avances del gobierno en materia de administración, finanzas y seguridad social; ya sean los contenidos de las nuevas leyes y normas; o hasta los boletines de prensa que hablan sobre los proyectos del gobierno al futuro), la opinión de la ciudadanía sobre su gobierno puede desvalorizarse, y pasar de una buena imagen del gobierno a otra mucho más indiferente o incluso negativa.

Estos ejemplos nos demuestran la necesidad de crear un control o marco legal de los canales y de la información en el sistema para volverlo eficaz y operante, pues la información posee dos cualidades que podemos resumir en los siguientes tres puntos:

1. La información que fluye en estos canales debe ser exacta y apropiada para que el sistema pueda operar con eficacia.
2. La información puede catalogarse de adecuada o inadecuada en los tiempos y contextos claves del sistema político (momentos de crisis o estabilidad).
3. Existen mecanismos para adaptar esta información como adecuada o inadecuada a través de la creación de instituciones, organismos o marcos legales que validan su exposición al público o no.

Estos tres puntos nos hacen pensar justamente en la necesidad del sistema político para el control no solamente de dicha información a través de marcos jurídicos o legales como lo es el derecho

¹ El capítulo 3 abordará sobre la clasificación e importancia de la información en los sistemas políticos.

a la información; sino también del reglamento de los canales (Leyes sobre los medios de comunicación y de prensa) y de su organización. Es así, en este último punto y como parte de la clave del análisis llevado hasta el momento que nos motiva a hablar sobre este campo donde se mezclan diversas disciplinas como el derecho, la política y la comunicación.

2.1.1. Definición del derecho a la información.

Para definir el concepto del derecho a la información debemos entender primero lo que es el derecho, o dicho de otra manera, ¿qué es tener derecho a algo?. Aunque este problema ha sido ampliamente discutido desde las diversas corrientes o posturas teóricas, históricas, analíticas y sociológicas, en este esbozo nos contentaremos con brindar las características generales del derecho a la información.

Para definir este concepto tomemos la definición de López Ayllón, quien nos menciona que tener derecho a algo “(...) significa que un individuo está facultado por una norma a realizar cierta conducta. En sentido inverso, esta misma norma le impone a cualquiera que pudiera oponerse a su realización la obligación de abstenerse de hacerlo. En caso de que no lo hiciera, el primer sujeto puede acudir ante las instituciones que correspondan a que lo protejan en su pretensión, obligando al segundo sujeto a adecuarse a la conducta impuesta por la norma”².

De aquí se desprende el hecho de entender que el derecho a la información es un derecho humano que se encuentra plasmado en diversas declaraciones, convenios, tratados y constituciones. En un sentido amplio, los principios generales del derecho a la información, según el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se entiende así: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

De este convenio, debemos entender que el derecho a la información es una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada. De acuerdo con Carpizo, estos tres ejes constituyen los principios del derecho a la información:

² LÓPEZ, Sergio, *El derecho a la información*, páginas 158 y 159.

1. El derecho a atraerse información incluye facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos; así como la decisión de qué medio se lee, escucha o contempla.
2. El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta; así como la constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado incluye facultades de recibir información objetiva, oportuna y veraz, la cual debe ser completa y con carácter de universal –que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna³.

Resumiendo y en palabras Ernesto Villanueva el derecho a la información lo podemos entender como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado⁴.

No confundamos el derecho a la información con la libertad de expresión ni con la libertad de información; pues el Estado no actúa de la misma manera en el derecho a la información que en los dos últimos campos. En el derecho a la información el Estado debe intervenir para poner a disposición del público los archivos y datos generados por sus órganos constitutivos. En el caso de la libertad de expresión o libertad de información, el Estado no interviene.

Siguiendo con nuestra definición, el derecho a la información decíamos, es un derecho humano que lo ejerce cualquier ciudadano sin importar su nacionalidad, calidad migratoria o personalidad jurídica y que está constituido en tres ejes: acceder a la información, informar y ser informado.

Sin hacer un análisis exhaustivo sobre la definición de todos los términos que implica el abordar el derecho a la información y más tratándose de que la mayoría de estos campos se circunscriben en el ámbito del derecho, podemos hacer exponer una definición sencilla y suficiente para poder entender este fenómeno en el proceso de comunicación política tomando en cuenta los principales estudiosos del derecho a la información en nuestro país.

Antes, esbozaremos muy brevemente sobre la evolución de dicho concepto en el tiempo. Desantes Guanter (citado por Loreti) menciona 3 etapas principalmente evolutivas sobre el derecho a la información y más precisamente sobre la libertad y la información:

³CARPIZO, Jorge, “Constitución e información”, en VALDÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (compiladores), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, p. 37.

⁴VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, p. 42.

1. La del *sujeto empresario*, propia del constitucionalismo del siglo XIX y caracterizada como aquella en la que sólo accedían al ejercicio de la libertad de prensa quienes contaban con los recursos materiales para tener sus propios medios, en esos tiempos los gráficos; de allí el concepto de “prensa”.
2. La del *sujeto profesional*, que surgiría a principios del siglo con las primeras sociedades de redactores y el reconocimiento de sus derechos. Es la etapa histórica de los estatutos, entre los cuales se pueden mencionar los de los periodistas franceses e ingleses. En esta etapa comienzan a señalarse ciertas facultades para aquellos que trabajan en empresas informativas y que dedican sus esfuerzos a la búsqueda y la transmisión de la información.
3. La del *sujeto universal* atribuible en el tiempo a partir de mediados del siglo XX (la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948 y el Decreto Inter Mirífica del Concilio Vaticano II son ejes fundamentales de este concepto) en la que se reconocen los derechos a investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones a todos los seres humanos por su sola condición de tales⁵.

Más tarde y basado en la XXI Conferencia General de la UNESCO, es Sean McBride quien preside en la Comisión Internacional de Estudios sobre Problemas de la Comunicación y donde se define el concepto del Nuevo Orden Mundial de Información y la Comunicación (NOMIC) en donde 153 países acuerdan:

1. Eliminación de desequilibrios y desigualdades en materia de comunicación
2. Supresión de los efectos negativos de ciertos monopolios públicos o privados
3. Pluralidad en las fuentes informativas
4. Libertad de prensa e información
5. Libertad de los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación, libertad no desvinculada de la responsabilidad

⁵ LORETI, Damián, *El derecho a la información*, páginas 16 y 17. Notemos que en la Declaración Universal de los Derechos del hombre, las nociones sobre el concepto del derecho a la información se encuentra en su Artículos 17 que a pie de la letra dice : “Ningún hombre podrá ser perseguido por razón de sus escritos, que haya hecho imprimir o publicar sobre cualquier material si no provoca la desobediencia de la ley, el derrocamiento de los poderes constituidos, la resistencia a sus disposiciones cualquiera de los actos declarados crímenes por la ley. Así también en su artículo 19 alude: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones y el de difundirlas, sin limitación de frontera, por cualquier medio de expresión”. De ambos se concluye que todos los individuos tienen el derecho de informar, informarse y ser informados.

6. Respeto del derecho del público, grupos étnicos y sociales y a los individuos a tener acceso a las fuerzas de la información y a participar activamente en el proceso de la comunicación⁶

Después de este recuento, se empezó a definir los principales enfoques y conceptos sobre el Derecho a la Información. En nuestro país, el concepto se empieza a abordar como tal en la IV Asamblea General de la Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN) en abril de 1982, donde se redactó el documento “Declaración General de Principios sobre el Derecho a la Información” y donde se expone:

1. Que el derecho a la información es uno de los principios fundamentales por el que deben pugnar los Estados miembros.
2. Que el derecho a la información es complementario de la libertad de expresión e implica el acceso a los canales y a los medios de comunicación, antes limitados al uso de unas cuantas agencias transnacionales⁷.

Así, ya desde el sexenio del presidente José López Portillo en 1976 y hasta las diferentes reformas y debates organizados por el Congreso de la Unión para poner en marcha la Ley actual en vigor de Acceso de Información Pública y Gubernamental en 2002, los estudiosos del derecho y de comunicación han intervenido para crear una definición⁸.

Cabe señalar que cada sistema de reglamentos y leyes en los diferentes sistemas democráticos han expuesto al derecho a la información de maneras diferentes pero bajo los mismos principios.

Así, “el concepto que hoy entendemos como *derecho universal a la información* es el resultado de devenir histórico que comienza por reconocer derechos a quienes son propietarios de las estructuras informativas, luego a quienes trabajan bajo la dependencia de aquellos y finalmente, a todos los hombres”⁹.

Es importante señalar que en la observación hecha por Loreti, “todos los hombres” son aquellos quienes, por *derecho universal*, están implicados en la percepción de datos, noticias e informaciones

⁶ SOLIS, Beatriz, *El derecho a la información, 20 años después. Crónica de un debate*. artículo publicado en *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacia la democracia en México*, VILLANUEVA, Ernesto coordinador, páginas 16 y 17.

⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁸ Confróntese a Beatriz Solís, *op. cit.*, para detallar el proceso sobre las reformas a los reglamentos y leyes que legislan sobre el derecho a la información. También GRANADOS, Miguel Angel, *Comunicación y política*, páginas 7-19.

⁹ LORETI, Damian, *Ídem*.

expuestas y difundidas por los empresarios y periodistas (más tarde precisaremos el rol de la clase política como difusores o generadores de la información y su difusión en el sistema político).

Así, el origen del derecho a la información se consolidó a medida que las sociedades democráticas modernas exigían que los fenómenos como la libertad de expresión y la libertad de prensa fueran garantes de los procesos democráticos y fomentaran la politización en la ciudadanía. Así, poco a poco, en las sociedades contemporáneas, tales actividades debían ser no solamente ejercidas para el desarrollo de los sistemas políticos; sino pronto fue necesario que dichas actividades fueran garantizadas en las leyes y constituciones de los Estados.

Por tal razón, el derecho a la información se ha definido como tal, con y a través del campo del derecho, pues como menciona Villanueva, “(...) el derecho brinda seguridad, certeza y objetividad para los individuos. El desarrollo de la democracia como sistema pragmático de organización supone, entonces, la elaboración de normas jurídicas codificadas en cuerpos legales cada vez más especializados, en la medida en que la idea de ciudadanía adquiere sentido en el ejercicio cotidiano de los derechos políticos, siendo la información el vehículo para materializar la libertad de prensa y la libertad de expresión”¹⁰.

Estas observaciones nos hacen elaborar la siguiente conclusión. Si bien es cierto que el derecho a la información se ha definido en el ámbito jurídico; que ha sido creado para responder a tanto a las nuevas formas de la difusión de la información en las sociedades modernas como a las nuevas formas de gobernar con la información y los medios de comunicación; y que ha tomado en cuenta las nuevas y cambiantes condiciones de los procesos informativos así como la relación entre gobernantes, medios u sociedad civil; dicha definición no ha podido evitar hablar de la relación entre los componentes de cualquier fenómeno comunicativo: los receptores, los emisores y la información.

Así, el Estado está en la obligación de mantener garante el derecho a la información, cuyos principios generales (y por lo tanto también en nuestro país) han sido establecidos para crear una consciencia política de la ciudadanía y su participación en la vida política.

Podemos finalmente, resumir al derecho a la información como “(...) la posibilidad de que la sociedad civil reciba información oportuna y veraz del aparato público directamente o a través de los medios de comunicación social (...). Este derecho aparece como un fenómeno histórico de importancia creciente en la medida en que contribuye a enriquecer los elementos de juicio de la sociedad civil no

¹⁰ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información en una sociedad moderna y democrática*, artículo publicado la obra *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacia la democracia en México*, compilación hecha por el mismo autor, p. 96.

sólo para la ulterior toma de decisiones frente a una sociedad dada, sino para tomarle el pulso a la marcha de los asuntos de la colectividad de la que el ciudadano forma parte”¹¹.

Hasta ahora hemos intentado brindar una breve definición sobre el derecho a la información. Es necesario ahora exponer los diferentes ámbitos o campos de esta disciplina para brindar los elementos necesarios para analizar nuestro objeto de estudio.

2.1.2 La democracia con los medios de comunicación

Sobre el punto de la democracia con los medios de comunicación colectiva podemos exponer varias ideas sobre la posibilidad que brindan los medios para fomentar las relaciones entre las relaciones del gobierno y la sociedad civil. Por un lado debemos señalar las consecuencias provocadas de una “modernización de las formas de gobierno” que permiten a la ciudadanía conocer información (antes considerada como confidencial) sobre la gestión de éste de una forma directa, real e inmediata; por otro cuando el gobierno mantiene cada vez una relación más constante y favorable con los medios de comunicación para buscar una imagen favorable sobre su gestión en la administración.

Estas consecuencias se vuelven positivas cuando los ciudadanos se vuelven jueces de la gestión de los actores políticos y juzgan, a través de la libertad de expresión, las medidas adoptadas por el gobierno a través del referéndum o del voto. Este proceso se logra gracias al acceso a la información sobre el gobierno en los medios de comunicación.

¿Qué sucedería si en esta relación entre el gobierno y medios de comunicación, la información es inexistente, ineficiente o manipulada o bien, no existe un control sobre la difusión y contenido de la misma?. En dicho caso, las consecuencias negativas serían evidentes, pues una mala relación entre los medios y el gobierno alteran el equilibrio democrático en el sistema al dejar a los medios de comunicación la libertad de crear una opinión pública negativa hacia el gobierno y los actores políticos tendrían la posibilidad de utilizar la información como arma política para la confrontación política; creando una disyuntiva en el sistema político.

Cualesquiera que fueren las consecuencias, algo es cierto, “gobernar se convierte en una actividad más pública y visible que antes (...), para los ciudadanos, el gobierno deja de ser una

¹¹ VILLANUEVA, Ernesto, *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*, p. 22.

burocracia grande e impersonal, vagamente comprensible y se convierte en una actividad más pública y visible que antes. Para los ciudadanos, el gobierno deja de ser una burocracia grande e impersonal, vagamente comprensible y se convierte en una actividad más fácil de abarcar para sus conocimientos, ejercida a la vista del público por personas que éste ve con regularidad en televisión y sobre las que se forma fuertes opiniones”¹².

Así, una dependencia entre el gobierno o la esfera política con los medios de comunicación que aspire a fomentar la democracia en el sistema debe permitir el acceso a la información que permita a la ciudadanía elaborar juicios sobre el estado y función de la esfera política, de su comportamiento y su gestión en la administración pública. Y más aún, un sistema democrático debe crear los medios para garantizar el acceso de esta información en la sociedad y cuestionarse sobre la utilidad y eficacia de los mismos hasta generar los dispositivos legales para el **derecho a la información** que garantice la difusión de la información para el equilibrio del sistema. Tales canales y medios deben velar por que la información pública y gubernamental sirva siempre para la evaluación del gobierno en curso.

Cuando el gobierno crea estos medios o canales para la difusión de la información en cuestión, debe pensarse en dos formas posibles de hacerlo. Sánchez González nos menciona la forma privada atribuida a la información difundida en los medios de comunicación colectiva –prensa, radio y televisión-; y la otra pública –los canales creados por el mismo gobierno llamados canales gubernamentales, emisiones de radio del gobierno, así como todos los aparatos de la burocracia cuyos objetivos son la difusión de la información gubernamental¹³.

Cualquiera que sea el canal utilizado, puede surgir un problema: no toda la información fomenta el juicio apropiado, en el plano de lo ideal, que debería ser. Es decir, un juicio que fomente la democracia y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y políticas. Incluso, podríamos hablar que en muchas de las ocasiones, la información difundida en los medios de comunicación no fortalece un juicio verdaderamente político y necesario para la democracia del país, sino la confrontación y confusión del sistema político del país debidos a la lucha de las clases políticas por mantener el control del poder o por simple revanchismo entre los mismos actores políticos que confunden a la opinión pública al publicar información irrelevante e innecesaria para el desarrollo político del país.

En todo caso, los gobiernos occidentales han buscado una forma de hacer efectivo el derecho a recibir la información para la buena dinámica de la democracia en el sistema, creando leyes, institutos y organismos que buscan la transmisión de la información gubernamental en la sociedad.

¹²MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *op. cit.*, p. 21.

¹³SÁNCHEZ, Santiago, *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, páginas 92 y 93.

Así, la importancia de involucrar el derecho a la información en el proceso de la democracia centrada en los medios de comunicación reside en la forma en que el gobierno busca realizar públicamente la adopción de decisiones y de administración, “(...) como fomentar de manera honesta y puntual de los asuntos de interés público, ilustrar a la ciudadanía en el ideario constitucional-democrático y servir de lugar de encuentro cotidiano del pluralismo político-social”¹⁴.

Las acciones del gobierno son sometidas a juicio por la ciudadanía gracias a la estrecha relación con los medios de comunicación y complementándose con los canales públicos, delegando a ambas partes de la responsabilidad de la información que difundirán, evaluando la ética de la investigación periodística para difundir la información apropiada con la mayor libertad de expresión política que busque el juicio de la opinión pública. No debemos olvidar la recurrencia del sistema a sus propios canales para fomentar una propaganda gubernamental favorable a la gestión de los gobernantes y mantener una relación más directa con la ciudadanía y fomentar también una opinión pública favorable de sus acciones.

2.1.3 La legitimidad del gobierno

Entendemos por legitimidad “la creencia pública ampliamente compartida de que el sistema político es bueno para la sociedad y que las instituciones gobernantes y los funcionarios poseen y ejercen correctamente el poder”¹⁵. Es decir, es la forma por la cual la sociedad se asegura de tener un gobierno que garantice sus intereses, al cual confirió un voto para llevar a cabo la administración pública y el cual debe cumplir con funciones y propósitos que esta misma le demanda; entonces debemos pensar en qué forma y con qué medios el gobierno garantiza que dicho proceso ocurra y se difunda; pues para mantener en equilibrio el sistema, la sociedad debe estar convencida de haber realizado una buena elección al momento de votar por sus gobiernos y más aún, la clase política debe asegurarse que el apoyo de la ciudadanía prevalecerá en el futuro y ayudará a cumplir la gestión gubernamental sin mayores problemas o bien, para evitar grupos de oposición que impidan llevar a cabo las tareas políticas establecidas. Para mantener a la ciudadanía, entonces, convencida de haber realizado una buena elección, es imperioso mantenerla informada.

¹⁴ *Idem*, p. 99.

¹⁵ PALETZ, David y ENTMAN, Robert, *Aceptar la legitimidad del sistema*; artículo publicado en *El poder de los medios en la política*, GRABER, Doris A. compilador, p. 103.

Es aquí donde se plantea otro factor importante del derecho a la información es en el ámbito de la legitimidad. Sabemos que la esfera política se interesa por que la sociedad evalúe el trabajo y rol de la esfera política de una forma positiva. Es decir, la esfera política querrá buscar a través de la comunicación política, la legitimidad de la toma de decisiones de los gobernantes, instituciones y demás actores una vez que ha buscado, en la medida de lo posible, el consentimiento de los ciudadanos.

Así, el gobierno utiliza la comunicación política al servicio de los elegidos (gobernantes) e instituciones que necesitan demostrar a la ciudadanía que ha hecho la elección correcta; y que en consecuencia, todas las medidas tomadas por la administración pública, deben ser aceptadas por ser legítimas. Así, “(...) por legitimación los comunicadores entienden *explicación* de una política, *promoción* de un producto, o incluso *justificación* del comportamiento del elegido. Para el politólogo, la legitimación designa el conjunto de medios por los cuales un poder busca ser aceptado”¹⁶.

Es decir, el proceso de legitimidad no sólo acaba en las urnas con el voto cuando los ciudadanos ejercen su derecho de elegir a sus gobernantes y representantes en los Congresos. La legitimidad es un proceso que debe mantenerse a lo largo de toda la administración, y la clase política necesita formas para conservar esta legitimidad, y que para mantenerse en el poder, el proselitismo de las campañas electorales no es suficiente, pues la tarea de persuasión de los ciudadanos debe ser siempre constante y conservarse a lo largo de toda la administración.

Es entonces cuando el gobierno crea canales, instituciones, leyes y organismos que lo mantienen comunicado con la sociedad. Es aquí donde surge el derecho a la información como una forma de mantener esta legitimidad; pues la sociedad al informarse, informar y ejercer su derecho de ser informados fomentan la evaluación del gobierno y en consecuencia, la legitimidad de sus actos.

Así, el derecho a la información surge como una imperiosa necesidad del Estado y la sociedad civil por mantener en la legalidad, espacios y canales donde la información propiamente gubernamental está al alcance de cualquiera para su análisis y difusión, y poder mantener una dinámica democrática.

Finalmente, el derecho a la información se entenderá como una necesidad imperiosa en el sistema político por crear un marco legal para mantener en los canales de comunicación la información necesaria y conservar el equilibrio el sistema y así, conservar la legalidad de su gestión.

En suma, el sistema político crea formas y medios para evolucionar, y una de estas formas está la comunicación política, que a su vez, crea canales para la **coordinación** y **control** de la información a través de vínculos institucionales entre los subsistemas (partidos políticos y ciudadanía, gobernadores y legisladores, medios de comunicación y grupos de presión; y todas las combinaciones posibles). Una

¹⁶RANGEON, François, *Communication politique et légitime*, en *La communication politique*, del mismo autor (compilador), p. 106.

de estas formas de coordinación y control de la información se legaliza en el **derecho a la información** y que dicho derecho no debe sujetarse exclusivamente a los periodistas, sino a cualquier individuo que desee ejercerlo.

2.2 LOS ÁMBITOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Antes de empezar a definir y caracterizar los elementos componentes del derecho a la información, es necesario recordar que todos estos se circunscriben en el dominio del derecho y la jurisprudencia y en consecuencia, la definición y caracterización de éstos están basadas en un modelo jurídico. No obstante, todos los procesos del derecho a la información así como su función en el sistema político podremos ubicarlos más tarde dentro de un análisis funcionalista de la comunicación política.

Lo que a continuación se expone, son algunas consideraciones generales recabadas de algunos autores consagrados al ámbito del derecho y la exposición de estas definiciones nos permitirá entender mejor el fenómeno del derecho a la información inmerso en un proceso de comunicación política. Más tarde, en el capítulo 3, retomaremos estos principios que a continuación se exponen, para contrastarlos y ubicarlos dentro del marco del funcionalismo de la comunicación política de nuestro país, marco de estudio de este análisis.

Habíamos expuesto que el derecho a la información es un campo donde intervienen numerosas disciplinas que a lo largo de la historia se han ido *formalizando* y se han expuesto en los contenidos de las constituciones y leyes de los Estados democráticos. Para poder caracterizar los dominios del derecho a la información, entonces, debemos entender los siguientes puntos clave que han sido objeto de estudio y análisis a lo largo de la evolución de los medios de comunicación colectiva.

1. Uno de los campos que componen el derecho a la información es ***la libertad de expresión*** cuyos orígenes datan de la Carta de Rhode-Island (1663) y la Carta de Pensylvania (1701), pasando por la Declaración de Derechos del pueblo de Virginia en Estados Unidos (1791) y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789); donde se dictaban por primera vez los términos de libertad de expresión como un derecho de la

ciudadanía. Finalmente, el término es llevado al plano internacional en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en la ONU en su artículo 19 (1948)¹⁷.

En palabras de Villanueva, la libertad de expresión es “(..) la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad”¹⁸. Así, la libertad de expresión podemos entenderla como la libertad del hombre de opinar sobre cualquier tema cualquiera que fuere su contenido siempre que tales expresiones no alteren ni vayan en contra de lo enmarcado por la ley.

El término de la libertad de expresión ha sido objeto de debates entre los juristas, politólogos, comunicólogos y sociólogos para intentar definir y delimitar la imperiosa necesidad de dejar crear espacios y canales para que la sociedad civil pueda expresar sus opiniones sobre cualquier tema y de manera libre; sin que exista ninguna intervención (del Estado o de otros actores involucrados) para ejercer tal derecho.

En materia de comunicación política, la libertad de expresión estaría más bien centrada en la necesidad de crear vínculos entre la sociedad civil y los medios hacia la esfera política. Gracias a la libertad de expresión, los actores políticos pueden conocer la posición de la sociedad civil y de los medios de la realidad política y social en la que viven. Los actores políticos crean estos espacios porque, la legislación y las leyes lo demandan; y porque son necesarios para amenizar la consciencia política en la ciudadanía y motivar a la participación democrática.

El Estado también faculta a los ciudadanos esta libertad de expresión a través de las mismas leyes y reglamentos, así lo podemos constatar en los artículos 6º y 7º constitucionales que nos dicen:

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

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

¹⁷ Cfr. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, capítulo 1 y el punto 2.1.3 de este trabajo.

¹⁸ *Ídem*, p. 20

Este hecho nos lleva a pensar que para el equilibrio y la dinámica del sistema, los actores políticos crean medidas para que la sociedad tenga garantizada esta libertad de expresión siempre que ésta no devenga en fenómenos que pongan en peligro el estado del sistema (revueltas, golpes de Estado, revoluciones, etc.). La libertad de expresión permite la difusión de ideas libremente manteniendo e enriqueciendo la dinámica de la democracia.

2. Otro campo de interés del Derecho a la información es *la libertad de información*. A diferencia de la libertad de expresión que busca garantizar la libertad de opinar y difundir los pensamientos, ideas o doctrinas de los ciudadanos, la de la información se caracteriza por “(...) el derecho de todo individuo a recibir, investigar y difundir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social”¹⁹. Así, cuando la libertad de expresión hace posible la capacidad de opinar sobre cualquier tema de interés colectivo o individual, la libertad de información permite la capacidad de indagar sobre estos temas. Es decir, la libertad de información brinda a cualquier ciudadano la libertad de investigar sobre la información de su interés.

Este punto nos permite conocer los mecanismos reguladores de este derecho a conocer e indagar sobre la información pública, pues si bien los periodistas y los ciudadanos cuentan con la libertad de poder indagar sobre cualquier tema de interés social o colectivo, no toda la información (materia y objeto de la indagación) está a su alcance. Incluso, como veremos en el capítulo posterior, hay material (información) clasificada como confidencial a la cual los periodistas y la ciudadanía no tienen acceso.

Así, cualquier ciudadano cuenta con la libertad de indagar sobre la información de su interés, pero eso no significa que pueda obtener toda la información ni el acceso a cierta información; pues el Estado regula este acceso a la información que considera estrictamente exclusiva para conocimiento del gobierno. No obstante, en las recientes leyes y reglamentos de nuestro país, se ha empezado a definir los medios por los cuales cualquier ciudadano puede llevar a cabo dicha investigación de manera legítima o más bien, de una manera legal y que será definido en el siguiente punto.

Si bien, pareciera que cuando hablamos del derecho de los individuos nos referimos a la sociedad civil, no hay que olvidar que los periodistas también gozan de este derecho y aún más. En la mayoría de las veces, son sólo los periodistas quienes se encargan de indagar sobre esta

¹⁹ *Ídem*, p. 23.

información, pues realmente son pocos los ciudadanos quienes se interesan en conocer, investigar o buscar fuentes de información en cuanto a materia política se refiere. Incluso, podemos constatar que el derecho a la libertad de información es más bien la materia de trabajo de los periodistas, pues ¿quién si no los periodistas, se encargarían de indagar sobre la información que nos es, en la mayoría de las veces, desconocida?.

Así, la libertad de información beneficia tanto a los ciudadanos curiosos e interesados por indagar sobre la información que consideran interesante para sus intereses; y en la mayoría de los casos para los periodistas que se encargan de difundirla a una sociedad, que en la mayoría de los casos es pasiva para la investigación en dicho dominio.

3. Finalmente, otro de los campos del derecho a la información es el denominado ***derecho al acceso a la información pública***. Habíamos dicho que los dos primeros elementos del derecho a la información (libertad de expresión y de información) dan la libertad de expresar las opiniones y de indagar sobre la información para poder tener sobre qué opinar. Resta definir un último campo que se caracteriza, en cierta manera, de englobar a los dos primeros mencionados para brindar un cuerpo (en material legal por su puesto) y definición sobre el acceso a la información. Así, en este dominio se refiere básicamente al derecho de la sociedad civil por tener acceso a la información pública que le permita ejercer acciones o participaciones en la vida política nacional. Nuevamente, Villanueva nos define el acceso a la información pública 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 con funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”²⁰.

Con estas características podemos resumir que los campos del derecho a la información dan forma a 3 ejes primordiales del derecho a la información que tanto López Ayllón y Villanueva²¹ destacan:

1. Investigar
2. Recibir
3. Difundir la información.

²⁰ VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México” artículo publicado en *Derecho comparado de la Información*, núm. 1, enero – junio de 2003, p. 131.

²¹ Véase LÓPEZ, Sergio, *op.cit.*, p.161., y VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información*, páginas 34 y 36.

Esbozaremos ahora sobre las formas en que el derecho a la información se manifiesta y se hace real en la sociedad democrática como la nuestra.

2.3 LOS INSTRUMENTOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La función del derecho a la información se resume en los 3 ejes mencionados anteriormente y en consecuencia en la capacidad del Estado por garantizar que dichos ejes sean llevados a cabo. Para poder mantener la garantía de ejercer el derecho a la información en las sociedades democráticas así como en el caso de nuestro país, el Estado ha creado medios para realizarlo tales que los institutos, reglamentos y leyes que puedan mantener esta relación. A continuación se exponen los principales instrumentos de acción del derecho a la información que permite la realización de los 3 ejes que lo conforman: investigar, recibir y difundir la información pública.

2.3.1 El Estado y las instituciones

Habíamos mencionado que a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 se postula por primera vez en su artículo 19 el concepto de derecho a la información. A partir de entonces, las constituciones y leyes de la mayoría de los Estados Democráticos aluden a dicho concepto regulándolo²² y modificándolo a medida que las nuevas tecnologías (como el Internet) modifican la relación entre los medios de comunicación, la sociedad y los actores políticos.

Dichos reglamentos y leyes permiten por un lado que cada ciudadano, asociación, grupo o institución ejerza su derecho de acceder a la información pública, de acceder a la información de interés general. Por otro lado, dichos reglamentos obligan a las dependencias gubernamentales, partidos políticos, gobernantes entre otros actores políticos a difundir dicha información.

²² Para hacer un estudio comparativo sobre qué constituciones incluyen el concepto de libertad de expresión en los diferentes países, consúltese VILLANUEVA, *Derecho comparado de la información*, páginas 20-37.

En principio, en nuestro país se vela el principio general de informar en el artículo 8 de nuestra Constitución que dice: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República (...)”.

Según esta garantía constitucional, el gobierno y las clases políticas de nuestro país están en la obligación de informarnos sobre cualquier asunto político de interés público a cualquier ciudadano de la República, y además, tal información debe ser proporcionada por escrito. Sin embargo, esta garantía constitucional no menciona ni cómo ni las características y procedimientos en que dicha información debe ser proporcionada.

Es hasta la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró en vigor el 11 de junio de 2002 y junto con la creación del IFAI (de lo cual hablaremos en el último capítulo) con lo que se intenta definir y garantizar la obligación del Estado por informar. Cabe destacar que dicha Ley se encarga de velar el acceso a la información sólo en los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y de las entidades federales.

El objeto de dicha Ley es transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de Derecho. Esta Ley regula el acceso a la información para el poder Ejecutivo y se organiza a través de tres órganos responsables de la administración de la información: Las Unidades de Enlace, los Comités de Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Cabe destacar que dicha Ley contempla solamente los organismos de orden federal y que, en el caso de las otras entidades de la República se han llevado a cabo ya Leyes y Reglamentos que regulan el acceso a la información a nivel estatal.

En el caso de nuestro país, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental define cómo las diferentes dependencias del Estado deben mantener a la luz pública la información gubernamental, para que esté al alcance de todos y a también especifica través de que medios.

Dentro de esta dinámica Estado – Medios de Comunicación – Sociedad; existe una pasividad o actividad de los actores en función del rol que pueden adoptar según el esquema del derecho a la información aquí presentado.

Así, el Estado y las dependencias federales, mantienen una postura activa dentro del circuito de comunicación política cuando el gobierno sólo informa sin ejercer ninguna acción posterior cuando la ciudadanía, los medios u otros actores se informan (quienes toman un rol pasivo). Es decir, el gobierno sólo informa, luego su participación es activa, mientras que la ciudadanía solo se informa sin tener una

reacción al respecto. Mientras estos actores se informen y no manifiesten ninguna reacción en relación con la información recibida (nuevas políticas económicas, estados administrativos sobre los erarios públicos, cambios en la administración pública, etc.). El Estado o gobierno propiamente, no manifestará ningún otro tipo de respuesta y no volverá a tomar un rol activo sino hasta el momento de volver a informar a la ciudadanía.

No es así, sin embargo, cuando aquéllos que ejercen su derecho de informarse manifiestan una reacción posterior a la información recibida y deciden manifestarla. En este caso, el Estado estaría nuevamente en un rol activo al responder a esta reacción junto con aquéllos que han reaccionado a esta información puesto que la reacción es una manifestación de un rol activo; en este caso, quienes se informaron y manifiestan una reacción han pasado de un estado pasivo (ser informados) a activos (responder a esta información).

Mencionemos un ejemplo para ilustrar este punto. Supongamos que el gobierno está obligado a informar a la sociedad sobre el presupuesto programado a la educación a través de la Secretaría de Educación a través de los medios que la Ley dictamine. Un ciudadano o cualquiera que ejerza su derecho a informarse puede contentarse con el simple hecho de conocer dicho hecho sin manifestar una reacción al respecto y en consecuencia el gobierno tampoco reacciona. En este caso el gobierno toma un rol activo y el ciudadano pasivo.

En el caso contrario, cuando estos actores al enterarse de dicho evento descubren que el presupuesto es irrisorio para satisfacer las demandas que requiere la educación del país y más aún, que existen anomalías (o al menos las juzgan así) y desequilibrios en la repartición de presupuesto para otros rubros, es normal que manifiesten su inconformidad. Así, los portadores de la opinión pública (periodistas, intelectuales, líderes de opinión) y la ciudadanía (a través de manifestaciones o creando otros espacios de discusión) manifiestan su inconformidad al gobierno haciendo reaccionar a éste. Así, los informados pasan de una pasividad a una actividad obligando al gobierno a volver a tomar una posición activa.

Sería natural obviamente que, el gobierno, después de percatarse de dichas críticas hacia tal medida el gobierno, a través de su secretario de educación, explique dicha decisión a través de una conferencia o un comunicado para defender dicha medida justificando su vialidad. El gobierno, entonces, cumple siempre con un rol activo en este proceso de comunicación. Los informados pueden contentarse con esta explicación volviendo a su estado pasivo o bien continuar nuevamente con el proceso de comunicación.

Es así como el Estado cumple su rol de informar a los ciudadanos y a los medios de comunicación a través de sus dependencias, adoptando un rol activo y posteriormente pasivo dentro del proceso de comunicación o ambos a través de un proceso de comunicación constante.

Debemos recordar que el mismo Estado, también informa a los mismos integrantes de la clase política directa o indirectamente y que responde a las reacciones de estos toda vez que necesite mantener la calma del sistema, o toda vez que dichos actores le exijan aclarar un punto, argumentar o aclarar un asunto de interés general.

Es un hecho que el Estado, al crear dichos canales, al exponer dicha información de interés general también incita a fomentar un circuito de comunicación política en colaboración con los medios de comunicación, líderes de opinión y políticos y con la ciudadanía al fomentar la crítica política, la expresión de ideas a través de movilizaciones o manifestaciones, foros de discusión, etc.

Podríamos resumir que los fines del Estado al crear los espacios donde se exhiba la información, los canales para difundirla y las leyes y reglamentos que la legitimen se basan en este principio: el de motivar a la actividad de los informados. Es decir, el objetivo de mantener a la luz pública la información gubernamental a través de los espacios destinados de acuerdo a la ley (dependencias, comunicados, folletos documentos) es que quienes se valgan de ésta participen en las actividades políticas y democráticas del país manteniendo una actividad constante.

Bajo este concepto, el derecho a la información busca que los informados siempre estén, como habíamos mencionado en líneas anteriores, en un estado activo y motivar su participación en la vida política del país. Cabe preguntarse, si el Estado y los medios de comunicación (creados por el mismo Estado u otros medios) informan, ¿quiénes investigan y se informan?, ¿qué papel juegan dentro del proceso del derecho a la información?. Este es el punto que se abordará a continuación.

2.3.2 ¿Quiénes ejercen el derecho a la información?

Apegándonos al análisis hasta ahora expuesto, quienes ejercen el derecho de informarse y el derecho de recibir información son aquéllos quienes están legitimados a hacerlo, y que incluso no pueden ejercer su derecho si no es así su voluntad. Es decir, antes de abordar en este punto precisemos

que los actores que se benefician del derecho a la información también querrán no ejercerlo, pues nadie puede obligarlos a ejercer este derecho en contra de su voluntad.

En este sentido, y como habíamos mencionado según los postulados de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, este derecho es un derecho humano, en consecuencia, se otorga a cualquier persona. Cualquiera debemos referirnos desde una persona física que puede ser un ciudadano cualquiera, un extranjero, un estudiante o un obrero; hasta las agrupaciones, asociaciones sociales, políticas, mercantiles, partidos políticos, medios de comunicación, agencias de prensa o instituciones culturales y educativas.

En resumen, podemos inducir que quienes detentan este derecho son todos aquellos integrantes mencionados en el análisis de los actores de la comunicación política (punto 1.3 de este trabajo). Ahora bien, debemos aclarar que no todos los integrantes de la comunicación política ejercen su derecho de investigar e informarse de la misma manera ni con los mismos objetivos.

Podemos decir en este punto que los actores más interesados en ejercer este derecho, en la mayoría de las veces, son los medios de comunicación, los profesionales de la información, intelectuales, grupos de presión y de todos aquéllos que busquen utilizar la información pública con fines políticos, para detentar el poder, para convencer, persuadir, informar, entretener o incluso vender la información como espectáculo²³.

Bajo esta óptica, es normal que en nuestro país, quienes se interesan por tener acceso a la información pública son más bien los líderes de opinión, periodistas y otros actores de la comunicación política y que los ciudadanos; en un rol más bien pasivo, ejerzan más frecuentemente su derecho a ser informados (rol pasivo) que el derecho a investigar e informar (rol activo).

Esto se debe a que en una sociedad como la nuestra, la información pública es adquirida a través de una segunda mano (transmitida por los medios de comunicación colectiva, periodistas, agencias de prensa, intelectuales o líderes de opinión) y no por la ciudadanía misma. Pues ¿cuántas veces los ciudadanos preferimos ser informados por los medios de comunicación, por los líderes de opinión de nuestros grupos en donde convivimos y por aquellos intelectuales que influyen en nosotros a través de sus comentarios y opiniones de los hechos de interés general, que informarnos por nuestra propia cuenta investigando e indagando en los medios o canales que el Estado ha creado para ejercer nuestro derecho a la información?

²³ En nuestro país es muy frecuente notar que los medios electrónicos o impresos utilicen los eventos políticos, sobre todo los de carácter de escándalo político, como una forma de entretenimiento resaltando el amarillismo o irrelevancia de las notas informativas para obtener un beneficio económico a través del rating. Incluso, en los medios electrónicos existen programas cuyos contenidos se enfocan en caricaturizar los escándalos políticos del país y aprovecharse de estos hechos para fines meramente lucrativos o de entretenimiento y no justamente para crear un espíritu crítico y político de los sucesos políticos más importantes en nuestro país.

Otro punto importante sobre el papel de los medios de comunicación al ejercer el derecho a la información es el de ejercer la libertad de expresión.

Los medios al gozar su derecho de poder informarse –los reporteros, editoriales y periodistas investigan en los canales que el Estado crea para que todos tengan acceso a los asuntos en materia política, económica y social; y que posteriormente difundirán a través de sus reportajes y notas informativas y de opinión– también ejercen su libertad de expresión, objeto inherente al derecho a la información.

Esto es, cuando los medios han obtenido la materia informativa para elaborar reportajes y notas sobre los acontecimientos de interés general, es claro que también ejerzan su derecho de libertad de expresión (garantizado por orden constitucional) para darle forma a esta materia informativa, para exponerla de acuerdo a las convicciones de las editoriales y de los reporteros, y para manifestar con ello parte de sus juicios y opiniones de los hechos que ocurren en nuestro país.

Este debate nos orilla a concluir que el ejercicio del derecho de indagar y de informar, conlleva una gran responsabilidad del empleo del poder de la información, al constatar que los medios son quienes regulan la *agenda* del país y son quienes, en la mayor parte de las veces, se encargan de informar a la sociedad. Podemos constatar que el tema es vasto y las discusiones sobre la libertad de expresión se han afinado cada día más y serán objeto de debates en los próximos años a medida que los medios de comunicación y el alcance de la información evoluciona rápidamente.

Otro punto importante es mencionar que la sociedad tiene generalmente, un rol mucho más pasivo que activo en la mayoría de los casos. Empero, esta cuestión debe tratarse con delicadeza. Debemos considerar la pasividad de los ciudadanos como un fenómeno derivado de la consciencia política y su interés en la participación política o a otros fenómenos como la apatía sobre el tema, la imposibilidad de poder realizarlo a causa de la falta de los medios u otras razones como lo puede ser la educación política (la capacidad y voluntad de la ciudadanía por participar en la toma de decisiones políticas del país).

Incluso debemos tener cuidado al afirmar que la pasividad de los ciudadanos reside en una mera indiferencia ante la información recibida cuando ésta, aparentemente, no provoca ninguna reacción en la audiencia. Recordemos que la reacción de la sociedad ante la información recibida puede no ser siempre evidente en el plazo mediato.

Debemos ser cautelosos cuando hablamos de la pasividad de la ciudadanía cuando recibe esta información de orden público; pues las reacciones de la sociedad son todavía un fenómeno de estudios sociológicos, de comunicólogos y de psicólogos sociales en el mediano o largo plazo y que tal

pasividad puede convertirse en un rol activo o bien, la actividad de los ciudadanos se esconde en una pasividad aparente cuando las reacciones no son inmediatas o constantes.

Aclaremos que con el término pasividad nos referimos cuando el ciudadano no ejerce su derecho a informarse, a investigar y a informar a los otros sobre los principales eventos, hechos o temas de interés social por las razones que fueren. Lo que si es un hecho, es que quienes ejercen su este derecho, en la mayoría de los casos, son los medios de comunicación, intelectuales o líderes de opinión.

En este sentido, decíamos que los sujetos que pueden ejercer este derecho, pueden ser pasivos, activos o ambos y que la pasividad podía generar en actividad.

Los medios de comunicación son los más interesados en ejercer lo que se define en el derecho a la información y en consecuencia ejercen un papel más activo que los ciudadanos. Esta actividad se debe a los intereses que motivan a los medios de comunicación por informar e informarse: obtener materia informativa que es fuente de trabajo para informar, entretener o vender como producto (espectáculo de la política) a la ciudadanía; cumplir con su función como intermediarios entre la esfera política y la ciudadanía según el análisis hecho para definir la comunicación política y; poder ser los generadores de la participación política, la opinión pública, la *agenda* del momento y motivar a la realización de actos de participación democrática de los ciudadanos y otros actores políticos gracias al beneficio obtenido por la indagación y difusión de los asuntos de interés público.

En cuanto a la ciudadanía, ésta puede tener un rol activo o pasivo en función de su capacidad en participar en la vida política indagando en los medios apropiados y ejerciendo su derecho a informarse o simplemente conformarse con la información recibida por ambos medios (del Estado y de los medios de comunicación colectiva). Ésta puede escoger el medio por el cual informarse cuando ha decidido adoptar un rol activo, aunque en la mayor parte de las ocasiones recurra a estos últimos.

Finalmente, la ciudadanía tiene la posibilidad de motivar a los actores políticos a dar una respuesta sobre algún asunto en boga en el momento y pedir cuentas claras al Estado sobre sus actividades a través de los medios que el derecho a la información estipula (en nuestro país es el caso de la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública y Gubernamental).

Nuevamente, es necesario retomar la noción de derecho que brindamos en los primeros puntos de este capítulo. Como cualquier derecho, quienes se benefician de él también tienen la posibilidad de no ejercerlo si así fuera su voluntad. El ejercicio del derecho a la información, debemos entenderlo en este sentido, como un fenómeno derivado de la consciencia y voluntad en la participación política de cada sociedad, tomando en cuenta sus antecedentes históricos sobre la evolución del tema y cómo el Estado ha motivado históricamente a la ciudadanía a ejercer tal derecho.

En este capítulo hemos intentado definir los campos de estudio del derecho a la información así como una definición general sobre el mismo. Hemos entendido cuáles son sus principios y sus objetivos según el punto de vista de lo jurídico como de lo comunicativo. Quien hace un análisis del derecho a la información no obstante, también debe indagar sobre otro punto crucial para entender tal fenómeno en un marco de análisis de comunicación política. Es el caso de la información, objetivo de quienes indagan en estos canales y materia de legislación en nuestro país.

En el siguiente apartado abordaremos la definición de tal concepto, así como su función en este proceso de comunicación y la importancia en los fenómenos derivados del derecho a la información y de comunicación política.

CAPÍTULO 3. TIPOLOGÍA Y FUNCIONES DE LA INFORMACIÓN

3.1 LA INFORMACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y EDUCATIVA

Para poder distinguir la función que juega la información en el proceso de comunicación política y para poder caracterizar la importancia de su definición en el derecho a la información, debemos tener en claro qué entendemos por *información* y de qué tipo de información hablamos cuando hacemos la simple alusión al derecho a la información.

Ya hemos caracterizado el derecho a la información e inspirados en Villanueva lo hemos resumido en 3 ejes: derecho a investigar, derecho a recibir y derecho a informarse sobre los asuntos de interés público. Sin embargo, no hemos formulado una definición concreta sobre qué entendemos cuando hablamos del derecho de recibir qué y sobre qué tenemos derecho a investigar.

Con el objeto de definir este concepto, o dicho de otra forma, para concretizar cuál es el objeto o materia sobre la cual el derecho a la información hace alusión, esbozaremos en estos apartados del análisis sobre qué es la información a la cual tenemos derecho, su importancia en la comunicación política y en la dinámica política del sistema. Primero entonces, debemos saber qué es la información.

La información, podemos enunciar, es todo aquel mensaje que circula en cualquier proceso de comunicación existente entre uno o más actores. Esta comunicación puede ser humana o no, pues recordemos que en términos de Shannon¹ y bajo su modelo matemático de la comunicación, la información se transmite también entre las máquinas bajo la forma de de datos o de energía.

Existen también otras vertientes de otras ciencias como las naturales, que definen la información como datos o números que circulan entre un emisor o un receptor o como el código genético en un organismo biológico que permite su evolución. En el caso de los lingüistas ésta es considerada como los símbolos o los signos de un mensaje con estructuras sintácticas y propias del lenguaje humano.

En este trabajo, podemos inspirarnos la definición brindada por Sean McBride quien entiende por información como el producto del proceso de intercambio de noticias, hechos opiniones, mensajes

¹ Cfr. MATTELART, Armand, *op. cit.*, capítulo 3.

entre individuos y pueblos, es decir, el resultado de las noticias, los datos y otros contenidos y productos de los medios masivos, las actividades o las industrias².

Es decir, entenderemos como información a todos aquellos mensajes que circulan en proceso de comunicación política y que son emitidos por los actores que participan en el mismo. Este principio nos hace pensar que cuando hablamos de información nos referimos a cualquier tipo de mensaje expedido por cualquiera de los actores que intervienen en el proceso de comunicación y que éstos pueden ser: notas informativas, reportajes, entrevistas y crónicas expedidas en periódicos, radio y televisión; declaraciones hechas por periodistas, ministros, ciudadanos o políticos; discursos, panfletos y curriculares; datos, encuestas, estadísticas y números; documentos escritos, sonoros y/o audiovisuales; cualquier manifestación verbal, no verbal o ambas (protestas, consignas, carteles, manifestaciones, pinturas, íconos y emblemas).

En fin, todo aquello que tenga el carácter de *contenido* de la comunicación, que permita el control y organización de los individuos, grupos o sociedades, en fin, todo aquello que resulte de la expresión del alto y complejo nivel de organización de los grupos humanos, de las sociedades, de los individuos y que es transmitido por cualquier medio o canal de la comunicación será definido como información. A esta concepción también debemos añadir que incluso la información que podemos considerar como “basura” (término que designa la irrelevancia y las consecuencias negativas que puede originar en la sociedad) también es información. En fin, todo lo que circula en los canales de comunicación es información.

Ahora bien, la información ha evolucionado a medida que las sociedades y los canales de comunicación lo han hecho. Es claro que en las sociedades primitivas la información se componía principalmente de los lenguajes corporales o verbales, de la escritura y de las pinturas rupestres inventados por los grupos humanos para manifestar las ideas o mantener la organización entre los integrantes o grupos. Con la evolución de las tecnologías, y principalmente con la imprenta, la manera de comunicarse evolucionó y en consecuencia, la forma de almacenar y difundir esta información también lo hizo.

Más tarde, la evolución de las tecnologías con los medios de comunicación colectiva modificó el tipo de información transmitida entre los grupos humanos hasta elaborar conceptos tan complejos de la información como es el caso de los íconos y mensajes audiovisuales difundidos en la propaganda o en la publicidad.

² Cfr. McBride, Sean, et. al., *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, p. 258.

Es claro que la evolución tecnológica en las sociedades ha modificado la noción que hoy tenemos de la información, también se ha transformado la noción que tenemos hoy en día de su almacenaje, su interpretación y su organización en las grandes redes de comunicación existentes en los grupos humanos como el Internet y de otros medios técnicos de comunicación.

Ahora bien, en función de estas innovaciones tecnológicas se ha modificado el significado de información. Es evidente que las sociedades han creado nuevas formas de transmitir esta información, a través de nuevos medios técnicos como el cable, la telefonía, datos “online” a través de satélites, fibra óptica, conexiones por medio de la digitalización. Hoy en día los datos y la comunicación resultante de estas innovaciones es importante, pues ¿de qué mejor forma podríamos consultar hoy en día en nuestros espacios de trabajo o de convivencia la gran cantidad de hojas, documentos y textos generados en las dependencias gubernamentales sobre los estados económicos que guarda la administración de un Estado durante un año si no es a través de la informática y de los datos almacenados en una computadora?.

La información en nuestros días, ha pasado ya de ser tangible como los documentos escritos y audiovisuales del siglo pasado, a ser cibernética, con los datos que podemos encontrar en Internet, en la telefonía, en los satélites y ordenadores. Estos datos son almacenados y difundidos en una computadora, en un procesador, además de ser manipulados por el hombre a través de una pantalla. Así, la informática ha cambiado la capacidad de almacenaje, acceso e interpretación de la información hasta transformar la información con características innovadoras como el multimedia (información visual y auditiva acompañada de interacciones que se crean en el ciberespacio).

Dada esta evolución y la nueva concepción que hoy tenemos de la información, las sociedades y gobiernos se han visto en la necesidad de reglamentar su acceso, su uso y transmisión debido a la importancia que ésta representa para la convivencia social y política; porque las nuevas innovaciones tecnológicas han originado la creación de grandes y numerosas empresas de la información que la utilizan como producto mercantil y lo más importante; la información se reglamenta debido a la importancia de poder acceder hoy en día a una vasta información que antes nos era imposible. No obstante, es menester subrayar que no toda la información que circula en los canales de comunicación de una sociedad es objeto de reglamentación o interés del Estado por reglamentar. El Estado regula o reglamenta la información que resulte importante para el desarrollo de la sociedad.

Por ello, la premisa de definir la información reside en su uso y sus consecuencias, su transmisión y su facilidad de acceso; en la necesidad de poder clasificarla y jerarquizarla en el orden de importancia para la vida política y democrática del país, así como su imperiosa necesidad para la vida social e individual de las personas inmersas en un amplio y complejo sistema de comunicación como lo

es nuestra sociedad. Pues como lo ha señalado Sergio López, “la información es un proceso social de gran complejidad e importancia; a través de él los sujetos sociales retoman y estructuran los datos proporcionados por el medio para orientar su acción”³.

La importancia de la función de la información en la sociedad ha sido un tema de vital importancia para los juristas desde la invención de la imprenta hasta nuestros días; puesto que desde su invención, en las sociedades burguesas ya la libertad de expresión empezaba ya a regularse. Pronto se supo de la vitalidad y de la función de la información en los cambios políticos y sociales cuando ésta se transmitía por medios de comunicación masiva como la prensa.

La clase política pronto se percató del papel que juega la información cuando ésta era transmitida por la prensa y el rol que jugaba en la sociedad para mantener el control y organización de los individuos, pues la prensa podía difundir una gran cantidad de información a una gran cantidad de ciudadanos y la prensa con su contenido (la información) tenía la capacidad de crear o modificar la opinión pública. Fue imperioso de la información, desde entonces, regular su transmisión, comprender su naturaleza y garantizar su buen uso para la organización del Estado.

La información en las sociedades modernas obtuvo un estatus de primordial para los juristas y comunicólogos y se empezó a definir en el derecho cuando se descubrió que los ciudadanos podían conocer a través de ella sobre los asuntos públicos que antes se mantenían secretos y sobre todo, a partir de la evidencia que dicha información estaba al alcance de todos fácilmente. La información recobró mucha mayor importancia también cuando empezó a ser transmitida de forma rápida con la radio y la televisión; y también fue objeto de estudio en las sociedades modernas para entender sus características y sus efectos en la sociedad con las nuevas características con la que era difundida⁴.

La información es importante para las sociedades porque permite la organización social, porque en sus contenidos se encuentra el conocimiento y la cultura social. La información contiene las expresiones del hombre, de los grupos y de las sociedades que se transmiten en el presente y se conservan a lo largo del tiempo. La información es el contenido de las ideas, de los sentimientos, de las intenciones y de la idiosincrasia de los individuos.

La información así, en colaboración con los medios de comunicación colectiva, se volvió una necesidad para la evolución de la sociedad y un elemento indispensable para la existencia de las

³ LÓPEZ, Sergio, *op. cit.*, p.41.

⁴Aquí podemos retomar la frase “una imagen vale más que mil palabras” o la postura de algunos teóricos que juzgan que para la sociedad “la imagen es garantía de verdad”. Con estas posturas podemos ejemplificar la discusión que ha originado las imágenes transmitidas por televisión que se presumen de ser más veraces que la información escrita. No obstante, también se ha considerado su ambigüedad y confusión que puede ocasionar en las sociedades; es el caso de la información audiovisual utilizada en la publicidad o en el marketing político. Es evidente que la información audiovisual no siempre es eficaz en todos los procesos de comunicación.

sociedades. Tan importante es la información que no existe hoy en día ninguna sociedad desinformada o exenta de la transmisión de mensajes. No existe ninguna sociedad donde no exista la información circulante en sus canales de comunicación.

Ahora bien, si todo lo que circula en los canales de comunicación del sistema es considerado como información, no toda la información tiene la misma función para fines de control político ni toda la información tiene los mismos contenidos ni formas e incluso, no toda la información goza de un carácter relevante para la función del sistema político y aún más, una parte de la información generada por el hombre y difundida en los medios de comunicación resulta irrelevante para el desarrollo y educación política de las sociedades y cuya función es el simple entretenimiento.

Es necesario hablar entonces de qué tipo de información hablamos en una sociedad como la nuestra y cuáles son sus características en función de lo que podemos observar en los medios de comunicación colectiva y poder concluir con los objetivos que persigue el derecho a la información. En este punto, pretendemos clasificar la información en 3 categorías: política, económica y educativa. Esta tipología no pretende generalizar la clasificación de la información como el modelo más fiable para comprender otros fenómenos sociales. Empero, con esta tipología podemos distinguir el valor de la información que los actores de la comunicación política le atribuyen y conocer los terrenos que en materia de información el derecho se centra.

Tal como la hemos descrito en los ejemplos en el primer apartado de este capítulo, la información es necesaria para el desarrollo de la sociedad puesto que podemos atribuirle una cualidad: la información es un bien económico, político y social; y por lo tanto es susceptible de la protección jurídica⁵.

En este sentido, los especialistas en el tema del derecho a la información han discriminado y jerarquizado el tipo de información que se difunde en nuestros espacios de convivencia y en función de de esta tipología podemos caracterizarla de la siguiente manera.

La **información política**, es uno de los campos más estudiados y definida por los politólogos por ser ésta la fuente más recurrida y la más preciada por los políticos para ejercer el poder y el control sobre los demás. Si bien la información económica y educativa también son armas para detentar el poder político (como lo definiremos más adelante), la información política es, en un sentido general, el contenido de los mensajes que circulan y se producen en las esferas políticas; cuyos contenidos o mensajes están generalmente elaborados con una intención, con un objetivo: ejercer el poder.

⁵ Véase LOPEZ, Sergio, *op. cit.*, p. 159.

Decíamos que la información política es una fuente preciada por los políticos porque ésta se construye, se crea y se modifica en las élites del poder. La información generada en estas élites es el resultado de la interacción de las fuerzas entre los grupos y los individuos, de las manipulaciones, del control sobre los otros, de las negociaciones y la coerción. Las élites que detentan el poder son pocas, porque el poder es escaso, y la información que derive de esta dinámica es entonces preciada.

La información política también es un arma que se utiliza para mantener el dinamismo de las relaciones de poder entre las mismas élites y para con los otros; también es importante por ser un arma útil de gran ventaja para mantener el control sin utilizar la coerción o la fuerza física. Los grupos que detentan el poder, lo hacen en la mayor parte de las veces a través de la difusión de la información. El gobierno incita y convence a los ciudadanos a la toma de acciones por la información que difunde sin necesidad de recurrir a las fuerzas armadas. Los partidos políticos utilizan la información política para convencer a los otros destacando la mala actitud de sus rivales, para hacer notar la torpeza y los defectos de los políticos, para convencer a la ciudadanía de quién es el mejor candidato para conferirle el voto.

La información política es entonces, la síntesis de todos los procesos comunicativos que resultan de cualquier manifestación del poder político. Ahora bien, esta información que resulta una condición necesaria para la dinámica de un sistema político, se vuelve mucho más importante cuando está al alcance de todos y sobre todo, cuando está al alcance de quienes pueden usarla como arma política..

Empezábamos a definir la importancia de la información cuando aludíamos a su accesibilidad. La información política, por ser el resultado de las relaciones entre las élites políticas con los otros, es en general secreta, privada y su acceso es el punto clave de este análisis. La reunión entre dos ministros, las discusiones entre los dirigentes de los partidos políticos, una carta del presidente de la república dirigida a un gobernador de un estado, una llamada telefónica entre dos legisladores, en fin, el resultado de cualquier tipo de comunicación entre dos personajes que detentan el poder es información política y su acceso, es en lo general, privado.

Esta información política, que siempre ha existido desde que el hombre detenta el poder, se mantiene generalmente en secreto, y es un asunto privado y desconocido para la gran mayoría de los ciudadanos. No obstante, cuando esta información es expuesta en los medios o canales de comunicación en una sociedad, se le atribuye la característica de ser pública y recobra su importancia por ser difundida para todos los ciudadanos que desconocían el evento.

Cuando esta información privada en primera instancia, se vuelve pública, también se convierte en un arma poderosa para detentar el poder. Este análisis *maquiavélico* no estaría completo sin tampoco dejamos de mencionar la otra función de la información política.

La información política no solamente es utilizada por las élites para controlar y someter a la sociedad a la merced de las voluntades políticas. Esta información también puede ser utilizada para fomentar la educación política en la ciudadanía y hacerla participativa en los procesos democráticos.

Cuando el Estado garantiza el acceso y difusión de esta información a la sociedad, ésta puede elaborar juicios razonables y argumentados para elegir a sus gobernantes, exigir a las clases políticas nuevas políticas para la gestión pública y hacer valer su derecho de expresión de ideas; con lo que se buscaría que el Estado y la ciudadanía mantuvieran un proceso de comunicación positiva –en el sentido de poder desarrollar la democracia– y hacer funcional el sistema.

Y es que no es ocioso mencionarlo, durante el proceso democrático de las sociedades modernas, se ha demostrado que el conocimiento de esta información en la ciudadanía permite que ésta pueda participar en los procesos políticos valorando y brindando juicios sobre el sistema político en el que está inmersa. En términos del deber ser, la información política es necesaria para poder elaborar juicios argumentados que contribuyan al desarrollo político del país, se necesita informar de esos asuntos y se necesita que dicha información se vuelva pública y del conocimiento general de los demás para generar su participación.

Bajo esta óptica, sólo hemos destacado la función de la información política y hemos dado una breve concepción personal. Nos resta concretar y mencionar ejemplos de tal concepto que nos serán útiles para completar nuestra definición del derecho a la información.

Uno de los ejemplos más frecuentes de este tipo de información es la electoral o de propaganda política. Durante una contienda electoral podemos observar una serie de discursos, panfletos, spots televisivos, carteles, íconos y emblemas de los diferentes aspirantes a un puesto de elección popular; debates y foros de discusión, nota y entrevistas en relación con los candidatos. Todo este tipo de información que circula tanto en los medios de comunicación colectiva como a través de canales más cerrados (como el rumor y la comunicación inter o intragrupal) son ejemplos de la información política en el sistema.

En este mismo tenor, podemos incluir los datos (o números) que son arrojados por las encuestas y sondeos en las campañas electorales y cómo estos son utilizados con fines políticos.⁶ En

⁶ En este punto podemos anotar la cantidad de notas informativas difundidas por los principales periódicos y cadenas televisivas y radiofónicas del mundo en relación con las encuestas sobre la popularidad y puntaje de las campañas electorales entre Jhon Kerry y George W. Bush a mitad de 2003. Los datos arrojados por las encuestas realizadas en Estados

nuestros días, una campaña electoral no tiene objeto sin contar con un equipo de asesores y especialistas en estadística y elaboración de encuestas que brindan el estado de popularidad del candidato, sus posibilidades de ganar la elección y medir la simpatía que tiene en los electores. Todos estos resultados, arrojados de una metodología estadística, garantizan en un margen de probabilidad, los resultados esperados con cierta anticipación. Un ejemplo de la importancia de este tipo de información son las llamadas “encuestas de salida”, que predicen y prácticamente anuncian quién ha sido el vencedor después de la clausura del sufragio. Los medios de comunicación anuncian, horas después de terminada la votación, quién ha sido el vencedor gracias a la aplicación de encuestas, y más aún, con que porcentaje de votos se ha ganado. Una vez que los medios han anunciado tales resultados, es prácticamente un anuncio preoficial, pues el hecho de haber sido anunciado por los medios, es una garantía de la veracidad del hecho. La mayor parte de la sociedad se entera quién ha sido el vencedor por estos resultados sin esperar que las autoridades competentes lo hagan días después.

Otro ejemplo de la información política importante son todos aquellos discursos, entrevistas y declaraciones hechas por los personajes políticos, información normalmente utilizada por los medios de comunicación quienes le atribuyen el carácter de interés público y forman parte de la *agenda*. Los medios utilizan estos documentos para realizar los reportajes y realizar de ellos materia noticiosa, eventos que pueden ser exhibidos y ofrecidos al público.

También lo es todos aquellos informes o datos que el Estado difunde. Recordemos que en la vida política del Estado, la información es vasta, y durante la gestión gubernamental y la administración pública, la información generada en las diversas dependencias (secretaría de economía, gobernación, de turismo, etc.) es mucha y de gran importancia.

Podemos decir que la información política circula entre las mismas dependencias gubernamentales y oficiales (los comunicados entre las autoridades judiciales, las secretarías de educación, turismo de economía por ejemplo) como una forma de organización necesaria para la vida administrativa y política del país. No obstante, la información también puede circular de estas dependencias hacia personas en particular (es el caso de un ciudadano que exige cuentas claras a una

Unidos eran utilizados como parámetro para situar la posición de los candidatos. A su vez, dicha información podía influir en la dirección de las campañas electorales y era herramienta útil para ambos candidatos para decidir sobre qué electores debían convencer. En nuestro país, un claro ejemplo del uso de las encuestas como información política, aunque no en tiempos electorales; fue el caso entre el jefe de gobierno del Distrito Federal y el gobierno Federal durante los últimos años de gobierno del presidente Fox. Diversos analistas mexicanos y extranjeros dedujeron la importancia de los datos arrojados por las encuestas sobre la popularidad del Jefe de Gobierno durante su gestión y su difusión constante en los medios de comunicación durante el conflicto entre el gobierno federal y capitalino; conflicto que derivó en la intención de juzgarlo penalmente por un delito que cometió, e intentar que dicho personaje no participara en las contiendas electorales de 2006. Es evidente que el hecho de haber sabido que el Jefe de Gobierno gozaba de una gran popularidad gracias a las encuestas difundidas, haya motivado a otros grupos políticos para ejercer una acción política de tal tipo. Estos ejemplos muestran claramente la importancia de los datos de las encuestas durante campañas electorales y periodos anteriores a éstos.

dependencia oficial para conocer cómo se han invertido los erarios públicos en los servicios públicos de su comunidad) o hacia los medios de comunicación (quienes les interesa obtener información que pueda ser difundida al público).

Finalmente, toda la información política que circula entre estos actores es dinámica y siempre está en constante búsqueda, pues resulta un elemento importante para los procesos políticos del sistema. Es por ello que el Estado busca garantizar su acceso y también limitarlo, pues existe información confidencial que debe ser guardada estrictamente en secreto por razones de seguridad para la nación⁷. Normalmente, la información política generada en las dependencias gubernamentales es siempre administrada por los comunicadores especialistas que ahí laboran o las personas encargadas de relaciones públicas. La información política ya no es solo motivo de interacción entre los medios de comunicación y las dependencias, sino más bien entre un grupo preespecializado de comunicadores, las dependencias y los medios. La importancia de la información política obliga al sistema a crear estos grupos interdependientes.

De este último punto debemos anotar que la mayor parte de la información política es generada en las dependencias del Estado, luego, el Estado es una gran fuente de información política. Esto implica que el Estado deba regular la propia información que genera y crear una política de comunicación para vincular su vida política con la sociedad.

Mencionábamos que otro tipo de información importante en nuestra categoría es la **información económica**. Sin menos importancia que la política, este tipo de información la entenderemos como aquella que es generada en los sectores económicos y grupos económicos. Hacemos referencia con este término a toda la información que es generada en el sector del comercio. Los datos, informes y documentos en relación con las empresas públicas y privadas, la información generada en las casas de bolsa, los estados de cuenta y reportes económicos de instituciones que se consagran al comercio es entendida como información económica.

Este tipo de información resulta bastante atractiva como materia noticiosa de los medios, puesto que esta información mantiene al tanto sobre la situación y estabilidad financiera de los grandes capitales que influyen en la economía del país, así como mantener al tanto a la sociedad sobre otros fenómenos macroeconómicos del país (estado del Producto Interno Bruto, volatilidad monetaria, devaluación y paridad de nuestra moneda con el dólar, ganancia o pérdida de puntos en la casa de bolsa).

⁷Ampliaremos este punto en el capítulo 4.

La información económica tiene la particularidad, a diferencia de la política, de ser más selectiva por quien la recibe que la primera. Esto es, la información económica no siempre es del interés público en tanto que la información política si podríamos atribuirle esta particularidad.

La información económica expuesta en los noticieros de nuestro país, así como el lugar que ocupa en los medios impresos y en la radio siempre es secundaria si lo comparamos con la importancia brindada a la información política. La información económica tiene la característica que no siempre es entendida por todos mientras que la política es objeto de la polémica, de la discusión entre la mayor parte de los individuos.

En realidad, podemos afirmar que la información económica interesa más bien al sector mercantil, a los especialistas en economía y a todos aquéllos que resulte necesario conocer sobre el estado financiero del país y de las empresas por fines económicos. Naturalmente, la información económica especializada en transiciones bancarias, de finanzas y sobre la bolsa de valores que podemos observar en los principales periódicos del país, es consultada generalmente por economistas y especialistas por el tema. Incluso, mucha de esta información que es expuesta por los otros medios de comunicación no resulta relevante para la mayoría de los ciudadanos cuando resulta incomprensible o ajena a nuestro dominio del tema.

En este punto, no obstante, es imperioso aclarar que parte de esta información también es generada por las dependencias gubernamentales y en consecuencia, mucha de esta información resulta de interés público o general. Es entonces cuando podemos hablar del poder de la información económica.

En nuestro país por ejemplo, cuando se vive un periodo de conflicto entre los diversos grupos que detentan el poder, podemos observar cómo los actores pueden utilizar la información económica como arma en la confrontación política.

Podemos mencionar el caso de la paraestatal de PEMEX. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox se observó la gran cantidad de notas sobre el escándalo político del posible desvío de recursos de esta dependencia hacia la campaña electoral de al candidatos presidenciable del PRI durante las elecciones de 2000.

Durante este sexenio, se observó como los periodistas y actores políticos se valían de la información financiera de la paraestatal para exponerla en los medios de comunicación, indagar sobre los malos manejos de los recursos y utilizar la información económica como un arma de

confrontación⁸. La información económica en nuestro país, así como en otras sociedades donde existen casos de corrupción, es frecuentemente utilizada por los políticos y medios de comunicación para resaltar estos actos impunes.

Quien quiera que utilice la información económica para provocar la polémica o la confrontación política debe conocer, interpretar y convertir estas cifras incomprensibles para la mayoría de la ciudadanía, en un mensaje claro para aquellos que no son especialistas en el tema. La información económica es moldeada para ser utilizada como arma de persuasión con los ciudadanos. Quienes aspiran a este tipo de información, deben saber que su adquisición no es sencilla, pues generalmente los estados financieros de las empresas privadas o paraestatales se mantienen, en la medida de lo posible, en secreto.

Por último, debemos mencionar que el Estado, con la aspiración de mantener cuentas claras con los ciudadanos y mantener un puente de comunicación, o más precisamente, evitar los posibles actos de corrupción que pudieran derivar en una confrontación política, ha intentado exponer los estados financieros de las administraciones públicas de los municipios, estados y dependencias gubernamentales a la luz pública. El Estado, considerando que la información económica generada en sus dependencias debe ser conocida por todos, intenta mantenerla pública gracias a sus comunicados, reportes y estados financieros que difunde.

Un tercer tipo de información que habíamos considerado en esta breve tipología es lo que denominamos **información educativa**. Hemos de caracterizar este tipo de información, a diferencia de los dos anteriores, por su función de fomentar el desarrollo cultural en la sociedad.

La información educativa la entenderemos aquí como aquella cuyo objetivo es el transmitir conocimientos entre los grupos e individuos. La caracterizamos también como la información capaz de generar, distribuir y adquirir estos conocimientos; y que la ausencia de tal información contribuiría a una disfunción en el sistema, pues sin conocimientos ninguna sociedad se desarrollaría.

Este tipo de información también la podemos asociar a aquella que se produce en el seno familiar y en el de las instituciones educativas o culturales. No obstante, debemos considerar el rol de los medios de comunicación de masa quienes también participan en la difusión de la educación y la cultura.

⁸Véase los diarios Reforma y Milenio, 11 de mayo de 2005. Recordemos que este hecho terminó con una multa al ex presidente de la Paraestatal, Roberto Deschamps, con una multa de alrededor 3 mil millones de pesos. Incluso la cantidades involucradas en el proceso de confrontación fueron resaltadas por los principales diarios del país y utilizadas como información política por los partidos políticos para escandalizar el hecho. Las cifras, obtenidas por los estados financieros, jugaron un papel importante en esta confrontación política para causar polémica.

Sabemos que en los canales de comunicación (masiva o no) de la sociedad circula mucha información que contribuye con los objetivos de desarrollo de cualquier comunidad. Así, existen instituciones, agrupaciones o individuos que se encargan de difundir esta información para la preservación de la cultura y dicha información es necesaria para la evolución de la educación. Es el caso de las instituciones educativas, escuelas, universidades, bancos de datos, bibliotecas y centros de investigación.

Consideramos entonces, como información educativa, todos aquellos mensajes emitidos por escuelas, universidades, autoridades escolares y quienes busquen la transmisión de cualquier tipo de conocimientos. Son ejemplo de información educativa todos los programas de televisión con carácter educativo y cultural; informes y reportajes que abunden sobre cualquier evento social y artístico; así como los íconos, imágenes y cualquier tipo de mensaje audiovisual difundido entre los individuos para buscar la reflexión, cuestionamiento y desarrollo sobre el desempeño de los individuos como integrantes de un grupo o de una sociedad.

Los ejemplos de información educativa difundida en la sociedad van desde los simples íconos y carteles en los lugares públicos que incitan a la sociedad a no contaminar el ambiente, economizar el agua y respetar los reglamentos de tránsito; hasta la información cibernética en Internet contenida en cursos y clases brindados por las universidades e institutos para promover la educación a distancia.

La información educativa es interés del Estado, a través de ella los individuos se socializan, adquieren el conocimiento del mundo y las habilidades del comportamiento para incorporarse a él⁹. El Estado puede a los medios (prensa, radio y televisión) para difundirla y/o difundirla a través de sus propios espacios (escuelas, museos, bibliotecas, etc.).

Es así como hasta este punto hemos intentado brindar y caracterizar los tres tipos de información que pueden encontrarse en los canales de comunicación de cualquier sociedad y la utilidad de estas tres categorías la podríamos resumir en la siguiente premisa: la información es una condición necesaria para desarrollar un comportamiento racional en los ciudadanos y es un elemento indispensable para quien exige ser informado.

Además de haber presentado a la información como arma política en el sistema, también debemos resaltar su importancia para la vida democrática.

Si anteriormente hemos afirmado que los ciudadanos pueden exigir su derecho a ser informados, debemos apreciar que la información política, económica o educativa apremia un comportamiento mucho más racional. Si hemos afirmado que el derecho a la información es una

⁹ Cfr. LÓPEZ, Sergio, *op. cit.*, p. 58.

condición necesaria de la democracia, entonces debemos también admitir que la exposición de la información apropiada y suficiente en los medios de comunicación impulsa una mejor toma de decisiones. De ahí la importancia de la información.

Hemos dicho ya qué tipo de información podemos encontrar en cualquier sociedad. En materia del derecho a la información, debemos ahora caracterizar, qué tipo de información es la que puede ser difundida y del conocimiento del público en general y cual tiene carácter de privado, como quiera que ésta pueda ser definida (política, económica o educativa). Este es el interés del siguiente punto.

3.2 LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

En este punto destacaremos brevemente, las características de aquello considerado como público y su antítesis, lo privado.

Aunque existen numerosos estudios y reflexiones sobre el tema, como ha sido objetivo en este análisis, hemos de exponer brevemente las ideas de diversos autores que han consagrado sus estudios en este tema, y destacaremos más en particular la teoría brindada por Habermas, quien ha sido de los primeros estudiosos en brindar una conceptualización de las esferas públicas y privadas, y en consecuencia, brindar las características de la información que en esta circula.

Debido a la premisa de no realizar un gran análisis sobre esta tesis, destacaremos los principales puntos que conforman estas dos esferas para confrontarlos con la definición de lo que sería la información pública o privada.

Primeramente, Habermas conceptualiza la sociedad, ya no sólo como dominada por la razón de acuerdo a fines¹⁰ o racionalidad teleológica, ni con valores predominantes como el valor de la ciencia, el valor de la moral y el valor de la religión; para él, la sociedad es una integración de valores y la “razón pura” por medio de la **comunicación**, que es lo que utiliza para lograr dicha integración¹¹. Bajo esta óptica, dentro de la sociedad, Habermas concibe dos formas de acción social:

¹⁰ Recordando a Max Weber en su planteamiento de acción social racional con arreglo a fines, que es guiada por el cálculo y la reflexión entre los individuos. WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Vol 1.

¹¹ Retomemos nuestra premisa expuesta en esta tesis donde hemos considerado que **no puede haber no comunicación**, desde que el hombre es social, siempre ha existido la comunicación humana, en este sentido hablar de **incomunicación** delegaríamos el problema a las corrientes filosóficas, conformémonos con entender que la sociedad es y se entiende por la

- 1) La acción comunicativa
- 2) La acción de acuerdo a fines u orientada al éxito.

La primera la extenderemos dentro del marco de estudio de los espacios públicos, tema que será explicado posteriormente en este mismo punto. En cuanto a la segunda es concebida como aquella acción que hace uso maniqueo de las circunstancias para sacar ventaja, oprimir. Una acción netamente antidiálogo y donde el dominio es la excelencia representativa.

Respecto a la acción social con lógica comunicativa se presenta cuando los actores interaccionan en un proceso de entendimiento sobre metas comunes y compartidas, concibiendo para ello, el entendimiento como un acuerdo sobre alguna afirmación, dentro de tres dimensiones:

- 1) Cognitiva, en la que la rectitud de una propuesta puede ser probada objetivamente;
- 2) Moral, donde las propuestas se realizan sobre la base de las normas establecidas y,
- 3) Psicológica donde las afirmaciones son valores por la persona a partir de sus circunstancias internas.

A partir de lo anterior, la manipulación, la conquista, el engaño son vistos como “estructuras de comunicación distorsionadas”¹². Por otro lado, metodológicamente establece la sociedad en dos niveles:

- 1) Sistema
- 2) Mundo de vida.

Ahora bien, ¿qué entiende el autor por mundo de vida?. Habermas postula varias nociones. Aquí se refiere al saber de fondo sobre el que se sustenta normalidad de una “situación de habla”¹³; es también el lugar donde interactúan los hablantes, asimismo es la comprensión de lo que nos es propio y

comunicación. Este punto debemos destacarlo para defender que la información pública y privada es y se entiende por su función en el acto de comunicación, pues algunos autores consideran que la comunicación existe si y sólo la información tiene sentido para la ciudadanía atribuyéndole atributos como información veraz y fidedigna, en donde el receptor tiene conocimientos mínimos del tema tratado y se entre receptos y emisor existe un mismo código de lenguaje. Véase DURANDIN, Guy, *La información, la desinformación y la realidad*, páginas 27 y 28.

¹² Véase HABERMAS, Jurgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Vol.1, páginas136-142 y *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, páginas.193-232.

¹³ *Ídem*, páginas 99-109.

lo que nos es extraño, o sea la vida cotidiana. Es en el mundo de vida donde se desarrolla la acción comunicativa a partir del acto de habla, a su vez el mundo de vida se articula en tres esferas:

- 1) cultura
- 2) sociedad
- 3) personalidad

Intentemos vislumbrar los primeros argumentos bajo las ideas del autor. Vemos que Habermas concibe al sujeto como personalidad, como agentes capaces de lenguaje y acción¹⁴, lo que conlleva que el cambio se da como un proceso evolutivo.

Segundo, el sistema como sociedad, incluye los aspectos del dinero, la lógica de la acumulación de capital, la racionalidad burocrática, en sí, lo económico-administrativo.

Habermas menciona que el sistema coloniza al mundo de vida, y es precisamente a partir de esto que plantea a la acción comunicativa como una meta de la sociedad, donde el sujeto (personalidad) es autocrítico y que puede abstraerse de la acción estratégica (poder-manipulación), todo ello a partir de la racionalidad comunicativa, donde la interacción simbólica se dé partiendo de la buena fe de los hablantes, de la comprensión y entendimiento de las actitudes y símbolos de los mismos, buscando finalmente el consenso. Su método para lograrlo es la dialógica y una doble hermenéutica. Tal como lo menciona Freire “el diálogo es el encuentro amoroso de los hombres que, mediatizados por el mundo, se “pronuncian”, esto es, lo transforman y, transformándolo, lo humanizan, para la humanización de todos...No hay ni puede haber invasión cultural dialógica, manipulación y dialógica son términos excluyentes”¹⁵.

Así pues, concluyamos que toda interacción social involucra a la comunicación, de esta idea rescatemos la presencia del valor comunicativo, pues recordemos que nuestro objetivo es marcar la mediación de ésta (la comunicación) y los fenómenos de la vida política. Por esta razón, señalemos parte de las tesis de Habermas en relación con las esferas públicas y privadas.

Entendidos los principios de la teoría de Habermas (la acción comunicativa como mediación de la evolución de las sociedades), expongamos las características de aquello que entenderemos como público o privado.

¹⁴ Es importante aclarar que dichas acciones y lenguaje no sólo se refieren a meros movimientos corporales, sino que implica por supuesto una interacción entre los diversos niveles de comprensión, entendimiento y transmisión (racionalidad) del mensaje (objetivado). Para profundizar véase *idem*, las páginas 122-143 y 351-419.

¹⁵ FREIRE, Pablo. *¿Extensión o Comunicación?* p.4.

Señalemos así que se entenderá público como todo aquello que es de interés común, general, que involucra la curiosidad de la sociedad en general, que se comparte en la mayoría, que es de todos; privado es sencillamente aquello que no es público.

De esta conjetura, la información pública sería aquella que circula en las esferas públicas, aquella información del interés general, es la información que provoca la discusión entre dos personas, un grupo y la sociedad en general porque ha sido expuesta, circula y se difunde en las esferas públicas. La información privada no reúne estas características, más bien, debemos considerarla como aquella que circula en los canales cerrados, íntimos y ha sido generada por los individuos por simple casualidad resultante de un evento casuístico, de un hecho privado. La información privada no la conocen la mayoría, porque circula en canales íntimos, entre dos individuos, entre un grupo, en una institución.

Resumamos, la información se vuelve pública, de acuerdo con esta postura, cuando es expuesta en las esferas o canales públicos y recíprocamente, toda la información que circula en estos canales es, en consecuencia pública. La información privada es aquella que no circula en estas esferas y que, en otros términos, no todos conocen.

¿Cuál es la relación, entonces, de la teoría de la acción comunicativa de Habermas en estas definiciones? Recordemos que hasta ahora hemos intentado brindar una exposición sobre la función de la comunicación en las relaciones políticas. Bajo este principio, la importancia de caracterizar a la información en pública o privada reside en la función que cualquiera de las dos pudiera originar en el funcionamiento del sistema social y político. De aquí es menester entender la postura de Habermas sobre las esferas públicas y privadas porque en función de la definición de ambas, podemos comprender la función e importancia de la información pública y privada. Y en particular, entenderemos la función de la información política (caracterizada en el punto anterior) pública o privada, en los fenómenos de comunicación política de nuestro interés.

Así, en el mismo eje de análisis de Habermas, por esfera pública entiéndase el espacio social público, donde existen las relaciones sociales entre los individuos, entre los grupos. Habermas aduce que tal espacio social, es un espacio comunicativo. En fin, la idea central de este punto se puede enumerar de la siguiente forma: en estos espacios se discute lo que es público, y lo público puede ser lo político, pero no todo lo público tiene carácter político; de ahí que la información política es hecha pública cuando se crea, se difunde y se conserva en estas esferas. Tomemos un ejemplo para contextualizar el hecho; es de interés político el revocamiento de uno de los integrantes del gabinete de gobierno del presidente, cuando un político ha decidido competir en un periodo electoral, la conversación entre dos jefes de Estado son hechos políticos. Estos hechos de interés político **se hacen públicos** en

tanto se discuta en los espacios sociales, expuesto en los medios de comunicación u otros canales sociales y sea discutido por la sociedad y se le atribuya el carácter de público enunciado anteriormente.

Hasta aquí debemos inducir que tales esferas o canales públicos serían, para fines prácticos de análisis, los medios de comunicación colectiva. Tal caracterización empero, es mucho más compleja e incompleta de nuestro análisis si no hemos considerado las esferas privadas. Este punto nos obliga a definir (aunque muy escuetamente) tales puntos aportados por Habermas.

Desde un punto de vista general, existen 3 grandes divisiones se encuentran en el espacio público, la microesferas, mesoesferas y macroesferas¹⁶. La primera puede ser un espacio formal o informal, donde la reunión de varios individuos tiene como consecuencia la discusión del interés político hecho público; ejemplo, las instituciones, las escuelas, un salón de clases, una reunión de vecinos, etc. Este espacio decimos es informal o formal, pues el objetivo de una cátedra puede no ser siempre debatir públicamente lo del interés político. En otros términos, en una clase universitaria de álgebra no se debate aquello de interés político, el diálogo entre un grupo de turistas tampoco abunda sobre los asuntos de interés político; sin embargo, en cualquiera de estos espacios la discusión puede surgir sin que su razón de existir sea la de debatir los asuntos de la nación, del gobierno, etc.

Es decir, en una clase de álgebra puede desatarse una discusión sobre los intereses de los partidos políticos o bien debatir la eficiencia de los tales comicios y en un grupo de turistas que visita nuestro país también puede surgir un debate sobre las políticas de gobierno. Estos casos son ejemplos de espacios informales, pues en éstos puede o no surgir la discusión de los intereses políticos.

Ahora, en los espacios públicos formales (instituciones educativas, empresariales, políticas) se puede tener una mayor formalización de las reflexiones de los asuntos políticos, debido a la similitud de los intereses de los integrantes al recurrir a tales espacios, en cambio, en los espacios informales (cafés, cines, parques) tales reflexiones surgen a raíz de la casualidad. En los partidos políticos, en las agrupaciones sociales formales, en los institutos son frecuentadas por individuos cuyo perfil es similar al de los demás: discutir sobre la política, hacer política o ambas.

Vale decir que en un análisis de comunicación, la conversación cara a cara será más eficiente que a la mediación por los medios de comunicación colectiva. En otras palabras, los asuntos públicos pueden debatirse con mayor profundidad en las microesferas, siempre que el debate surja y los integrantes sean menores. En cambio, en una congregación de personas numerosas que impida una comunicación eficaz, será menor la profundización y reflexión sobre el tema que se aborde. Así, vr. gr., un espacio público como lo es un mitin o la asistencia al cine, la comunicación entre los integrantes

¹⁶ Cfr. OLIVERA, Alberto, *Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociopolítico* en *Metapolítica*, revista trimestral de Teoría y Ciencia Política, No. 9, V. 3, enero – marzo de 1999.

surge a partir de la casualidad y no de un interés previo, aquí la comunicación no es eficaz debido a la cantidad de integrantes y la diversidad de intereses de los mismos. En contraste, un salón de clases es un espacio público donde la reflexión sobre los asuntos políticos es profunda, pues la comunicación se da entre todos sus integrantes y todos asisten por un interés común previo: debatir el tema.

Cualquiera que fuera el caso, la importancia de la información surgida en cualquiera de estos espacios, siempre hemos de hacer referencia a la información pública o privada.

Las dos siguientes esferas corresponden a los medios de comunicación locales, o sea en el marco de un Estado o Nación e internacionales.

La mesoesfera corresponde a los medios de comunicación locales, donde Habermas afirma que es a partir de éstos que la sociedad se informa y en consecuencia debate sobre lo informado. En pocas palabras, los medios de comunicación son los portadores de la opinión pública, es decir, la opinión política hecha pública. Quienes manifiestan la opinión pública son los medios de comunicación, y este es el punto de encuentro entre la información política y la sociedad.

Por último se encuentra las macroesferas públicas, que son los medios de comunicación internacionales, donde la información de otros Estados es transmitida a la sociedad. De tal suerte que son éstos los portadores de la información extranjera.

Las funciones de estas esferas públicas son las de unir el interés político y el resto de la sociedad, es decir, el canal de comunicación entre la esfera política y la sociedad. La comunicación política es, ante todo, vertical, de dominantes a dominados, luego, los espacios públicos son un punto de intersección entre ambos actores.

Los espacios privados, donde la información es privada, podemos caracterizarlos como aquéllos donde los diálogos, pensamientos e intercambio de ideas por dos o más individuos no contienen el carácter público.

Habíamos destacado la premisa de indagar sobre estos espacios públicos y privados por la necesidad de entender la función de la información que se transmite en ellos. Ahora bien, esta importancia se sustenta en la tesis de que entre mejor y más informada esté la sociedad (esta información se transmite en los espacios públicos), mayor y mejor será la intervención de ésta en las actividades políticas. De ahí que se podamos *medir* la capacidad democrática de nuestro país en función de la apertura a la información, de la cantidad de información política hecha pública en estos canales y en la responsabilidad de estas esferas (en particular la de los medios) por fomentar una cultura de difusión de la información política por hacerla pública.

En su defecto, tanto más eficientes sean los espacios públicos, tanto mayor eficiente será la participación política de la sociedad. Así, no sólo basta tener espacios públicos en las meso y macro

esferas, sino que el funcionamiento de éstas sea operante y óptimo, para luego tener una mayor participación política.

El último punto a destacar, y el que nos inspiró a abordar sobre la información pública y privada, es que en estos espacios, la información generada, transmitida y conservada debe reunir las características apropiadas para generar el razonamiento y el juicio de los eventos políticos del país. Pues de acuerdo con Peter Dahlgren, ante las transformaciones sociales y el desarrollo de los medios, la importancia política de los lugares de debate tradicional y localizado no cesa de disminuir, “el concepto de espacio público, se hace, no sólo central, sino que adquiere un valor normativo”¹⁷. Así, la idea de que existen lugares institucionales en los que toma forma política popular en virtud de la participación activa de los ciudadanos en los procesos políticos llega a ser decisiva en toda concepción de una sociedad ideal. El funcionamiento bueno o malo del espacio público es una manifestación concreta del carácter democrático de una sociedad y por lo tanto, en cierto sentido, constituye el indicador más claramente visible del grado de democracia alcanzado.

Concluimos este punto con las siguientes premisas:

1. La información pública y la privada es entendida como aquella que es generada, transmitida y difundida en las esferas públicas y privadas respectivamente.
2. En las esferas públicas se puede *medir*, en un sentido literal, la “calidad democrática” del país. Es en estas esferas donde la información política se hace pública. En tales esferas los medios de comunicación juegan un papel vital como los responsables de difundir la información política (para volverla pública) adecuada y apropiada para el razonamiento y buen juicio de los hechos políticos.
3. Si bien la información expuesta en las esferas públicas, por antonomasia es pública, no toda tiene el carácter político. Contrariamente, no toda la información política es hecha pública pues no es expuesta en estas esferas por razones de seguridad de Estado (es el caso de la información militar o confidencial).
4. La información política es el interés principal del proceso de comunicación política y del derecho a la información por sus características enumeradas en el punto 3.1 de este trabajo. Sin

¹⁷ VEYRAT-MASSON, Isabelle y DAYAN, Daniel, compiladores, *Espacios públicos en imágenes*, p. 246.

embargo, es de mayor interés cuando esta información política es hecha pública por el poder que representa, por las consecuencias en el desarrollo de la democracia que este hecho provoca y porque este es el punto clave donde los juristas, comunicólogos y especialistas en el tema han querido definir para darle forma al derecho a la información.

Procederemos entonces a exponer un último punto clave sobre la función de la información en todos estos fenómenos de la comunicación política y con el cual, intentaremos concluir con la importancia de la función de la información política en un sistema democrático. Tal punto será expuesto a continuación.

3.3 LA INFORMACIÓN POLÍTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

En todos los apartados anteriores hemos expuesto diversos conceptos y marcos teóricos explicativos que se dan en la dinámica, desde una perspectiva deductiva, en la sociología de la comunicación, la comunicación política y la función de la información entre los políticos, medios de comunicación y ciudadanía.

Lo anterior ha de ser una herramienta de análisis para estudiar nuestro objeto de estudio no sin antes integrar bajo la forma de resumen, la dinámica que establece la información con la sociedad, los políticos, los medios de comunicación y otros fenómenos que deriven de ello.

El concepto de espacio público explicado anteriormente, puede utilizarse –y éste es en general el sentido que se le da – como sinónimo del espacio generador de la opinión pública y que es otra de las funciones de los medios de comunicación.

Para analizar este punto, debemos exponer en términos breves y los apropiados de aquéllo que entendemos como opinión pública. La opinión pública, en términos de Bobbio, “(...) lo es en un doble sentido: sea en el momento de su formación, porque no es privada y nace de un debate público, sea por su objeto que es la cosa pública. (...) La existencia de la opinión pública es un fenómeno de la edad moderna: de hecho presupone una sociedad civil separada del estado, una sociedad libre y articulada, en la que hay centros que consienten la formación de opiniones no individuales, tales como los periódicos y las revistas, los clubes y los salones, los partidos y las asociaciones, la bolsa y el mercado,

o sea un público de particulares asociados, interesados en controlar la política del gobierno, aunque no se desarrolle una actividad política inmediata. (...) a continuación del advenimiento de la burguesía, con la formación dentro del estado de una sociedad civil dinámica y articulada, se forma un público que no quiere dejar sin control la gestión de los intereses públicos a los políticos. La opinión pública se ve llevada así a combatir el concepto de secretos de estado, la defensa de los *arcana imperio*, la censura, para lograr el máximo de “publicidad” de los actos del gobierno”¹⁸.

La opinión expresa más juicios de valor que de hechos, lo público pertenece a lo general, al interés común o al universal político. De ahí que la opinión pública no coincide con la verdad y su estudio es un fenómeno de la edad moderna, es decir, la opinión pública existe en tanto estado y sociedad se encuentren separados.

Varios han sido los pensadores que han intentado dar una definición de opinión pública. Por ejemplo, Locke la considera como la norma de las acciones para justificar si son virtuosas o viciosas, es la reprobación y el elogio por parte de la sociedad de cierta acción. Rousseau la califica como juicios morales que tienen una coincidencia directa con la política y canales institucionales por los cuales puede expresarse; la opinión pública es la declaración de la voluntad general, es un juicio público. Kant la señala como la capacidad libre de actuar para dirigirse al estado para mostrarle las quejas del pueblo. Burke y Bentham con Constant y Guizot la sitúan como la instancia intermedia entre el electorado y el poder legislativo, para tal es necesaria la publicidad que difunda las discusiones parlamentarias y actos de gobierno para que la libertad de prensa difunda los juicios de la sociedad sobre tales tareas¹⁹.

Hegel por su parte, anuncia que los juicios individuales no devienen universales, porque la sociedad civil está desorganizada, por eso la opinión pública es falsa conciencia, porque en una sociedad dividida en clases sociales, la sociedad burguesa utiliza su derecho para manifestar la voluntad de la sociedad en general, y la publicidad es un arma inventada por la burguesía²⁰.

Podemos entender a la opinión pública como el fenómeno de expresión de los grupos cuyos intereses son las de ventilar los asuntos públicos del Estado. En este punto debemos precisar que el término opinión, de por sí, es opinable, y que como tal, es imposible de definirla como una expresión definida, veraz y homogénea. La opinión pública siempre es cambiante, porque no representa la opinión de un individuo, si no de varios. El objetivo perseguido por la opinión pública es hacer lo político público, influir en las decisiones políticas y manifestarse como la expresión de las mayorías.

¹⁸ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, páginas 1075 y 1076.

¹⁹ *Cfr. idem.*

²⁰ *Idem.*

A raíz de la invención de los medios de comunicación colectiva, la vinculación entre el fenómeno de opinión pública y la información que la compone, encontraron el espacio donde es difundida: los medios de comunicación. Decíamos que en estos canales se crea y fluye información, que al ser tratada por los periodistas y líderes de opinión se transforma en opinión pública, luego entonces su importancia con la política, si hemos considerado que a partir de estos canales los individuos modifican su comportamiento político o bien, definen las posturas políticas a adoptar.

Ya hemos establecido que los espacios públicos forman parte de los procesos políticos, de aquí que señalemos que desde que aparecen los modernos medios de comunicación de masas ha sido indudable su papel político. Los políticos hablan y actúan a través de los medios, por los medios, y a menudo, con y para los medios, por eso, sistema político y sistema comunicativo son dos realidades inseparables e interdependientes. Incluso, hemos dicho que a mayor difusión de los procesos políticos hechos públicos mayor será el interés de la sociedad y mejor su participación en estos mecanismos. Además si entendemos que las microesferas de Habermas se crean en un nivel más íntimo, local o primario y la información política generada en éstos no es más que conocida por unos pocos actores; los dos niveles siguientes (las macroesferas compuestas por los de los medios de comunicación nacionales e internacionales) difunden estos hechos volviéndolos públicos, modificando la opinión pública.

De este hecho hemos de conjeturar que la opinión pública se crea a partir de la información política hecha pública en los medios de comunicación. Pues si bien no nos atrevemos a señalar que los medios de comunicación colectiva no nos dicen qué pensar, sí inciden en señalarlos acerca de qué debatir. Este papel político ha contribuido a que la actividad política se vea, fundamentalmente, como una actividad comunicativa.

Queremos decir con esto, que en los espacios públicos se presenta el tema a debatir, y en los medios de comunicación reside su mayor expansión en la sociedad pues sin la colaboración de los medios. Pues, ¿acaso se habría comentado en nuestros espacios de trabajo, de convivencia, en los grupos sociales, en las reuniones, cualquier polémica sobre los escándalos de los actos de corrupción atribuidos al gobierno del Distrito Federal durante el conflicto entre éste último y el gobierno federal del presidente Fox?. O bien, sin la intervención de los medios de comunicación internacionales, ¿se habría hablado, comentado o criticado la intervención militar del gobierno americano en Irak y las consecuencias que éste trajo durante este conflicto bélico?.

Esta función de los medios en la construcción de la opinión pública no ha hecho sino incrementarse en todas sociedades democráticas, hasta el punto de que los medios se han convertido en elementos esenciales del diálogo político.

Resaltemos dos cuestiones hasta aquí abordadas que nos hacen pensar en la construcción de la opinión pública a través de los medios. Por un lado, los medios de comunicación son los espacios públicos que difundan más rápido y con más impacto los asuntos políticos; por otra parte, el comportamiento político de los individuos se modifica en relación con la difusión de estos asuntos públicos (información política) manifestados como opinión pública.

Todo esto acentúa la importancia de la política informativa²¹, de cualquier gobierno, es decir, la información política es una responsabilidad directa de los gobiernos para mantenerla en un estado de secreto o de transparencia. Decimos secreto en tanto cualquier gobierno decida mantener las políticas guardadas dentro del mismo Estado. Es el caso de los Estados Totalitarios, en tanto, la mayor parte de la información política es ocultada y aquella que es expuesta a la sociedad es manipulada en conveniencia del gobierno.

La información política debe ser necesariamente llamada o difundida para mantenerse o manifestarse una actitud o comportamiento político en la sociedad civil, porque la información política es la materia de la opinión pública. De tal suerte que podemos afirmar que gobernar es comunicar, y sostengamos lo que anteriormente mencionamos, no comunicar es una manifestación misma de la comunicación, pues habíamos aclarado que no puede existir la no comunicación, en sí, gobierno e información están estrechamente relacionados. Así, si un gobierno decide no hacer público el interés político (mantener en secreto una política económica o una negociación entre los actores políticos) es una forma misma de mantener un modelo o política informativa, es decir, callar es optar en el mismo momento por una política informativa, la política informativa será el secreto.

Es menester señalar que la forma de manipular esta información (el interés político) también es una política informativa, pues el arte de las mentiras provienen de las nuevas técnicas de la publicidad, la propaganda y los mensajes subliminales persuasorios o intimidatorios. Las mentiras operan “en una sociedad relativamente nueva que se conoce como “la sociedad del espectáculo” en que la imagen suele tener una especie de peso óptico superior a la realidad”²².

Ya hemos explicado la función de los espacios públicos, según Habermas, y haciendo énfasis sobre los medios de comunicación como los responsables de la construcción de la opinión pública. Intentamos explicar para qué son utilizados los espacios públicos y cuál es la función de la información difundida en ellos. En este sentido, sin perder de vista el aspecto comunicativo, ¿qué ocurre con los

²¹ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, *Política y nueva comunicación.*, p. 110.

²² CÓRDOVA, Arnaldo, *¿A dónde va México?* /1, “Pensar y hacer el futuro”, *La jornada*, 27 de junio de 2000. A este hecho debemos ser cautelosos con la función de las imágenes.

sujetos sociales?, es decir, ¿cómo entender las secuelas de la información difundida en estos espacios públicos en los individuos, en la opinión pública, en los actores políticos?.

Habermas hace hincapié que a partir de la racionalidad comunicativa, donde los sujetos sean altamente “individuados”, con una fuerte tradición crítica a la autoridad, se podrá desarrollar legitimidades de las instituciones, donde la democracia jugará necesariamente un papel superlativo, todo esto dependerá de la auto-conciencia que tomen los sujetos en su acción social, en relación con la crítica que hagan de los mensajes y discursos establecidos por el poder.

En fin, lo que queremos relucir es que la opinión pública es creada por los medios de comunicación, que dicha opinión pública está basada en la información política hecha pública y lo más importante; el Estado es el garante de hacer de esta información pública; de ahí la importancia y su vinculación con el derecho a la información, con el desarrollo de la democracia y con las secuelas que dicha política informativa pueda tener en el comportamiento de los individuos y de los políticos.

En resumidas cuentas, los espacios públicos dan oportunidad al debate, la reflexión y el ejercicio democrático en los ciudadanos. En los espacios públicos se difunde la información que permite la reflexión del individuo de la realidad social y política en la que vive. De ahí que la política informativa del Estado regule su acceso, su difusión y su contenido.

Llevemos a conclusión que la participación política está en función de la capacidad de mantener los espacios públicos abiertos a la misma sociedad, si bien en la actualidad es un indicio de que no podemos apartarnos del poder-manipulación, con las mentiras o bien las verdades ocultas, en la dimensión cognitiva, moral y psicológica, es el individuo el que configura y manifiesta un discurso, plantea incluso una forma de auto-gobierno que el sujeto puede darse, haciendo de sus decisiones racionales la base de sus acciones sociales; semejanza que comparte Habermas con respecto del sujeto auto – crítico.

Así pues, la respuesta de la sociedad civil ante la difusión o no de los sucesos políticos puede tener una manifestación activa en la política (como el motivar a sufragar, protestar, rebelarse, etc.) o pasiva (anular su compromiso frente al sufragio, no acercarse a los partidos políticos, desinterés por participar activamente en movimientos sociales, etc.). De aquí que señalemos no participar activamente en la toma de decisiones políticas es una manifestación de la conducta política modificada y mediada por la opinión pública. Por otro lado, si hay difusión del interés público hay participación política (directa o indirecta), a menor grado hay menos participación política activa o directa pero no deja de haber manifestación de la conducta política.

Fuera de las diferentes posturas que hasta el momento hemos abordado, es preponderante mencionar la presencia de los espacios públicos y su influencia en las prácticas políticas por la

sociedad. Quisimos hasta aquí, simplemente retomar bajo las postulaciones teóricas de Habermas las analogías que el teórico alemán aporta a la situación de la sociedad democrática como la nuestra.

En este sentido, impera una relación explicativa y analógica que puede darnos las conclusiones finales sobre la función de los espacios públicos; en este caso acotado a los medios de comunicación, y las repercusiones que tiene para entender el derecho a la información en esta perspectiva. Si bien hasta el momento hemos hecho un análisis funcionalista de la comunicación política y por otra parte, la definición del derecho a la información; no hemos vinculado ambas para poder analizar nuestro objeto de estudio de este trabajo.

Es difícil mostrar una sola postura sobre la posibilidad de transformación de la democracia de nuestra sociedad, a partir de las teorías anteriores y sobre todo arrojar conclusiones prematuras sobre la funcionalidad de todos los actores y elementos que componen a la comunicación política para entender el derecho a la información. Podríamos abundar en el hecho de que abrir los espacios públicos o no, es bueno o malo para la sociedad o podríamos caracterizar incluso en términos ideales, la viabilidad de este hecho en nuestro país. Sin embargo, preguntarnos si existe la verosimilitud para que el poder cediera por hacer viable un diálogo franco y sincero sería motivo de una gran discusión inacabable, pues las teorías y marcos explicativos de tal hecho están en constante cambio. Suponiendo este hecho, ¿dónde yace la posibilidad de esa transformación, para sociedades como la nuestra?.

Una respuesta a esta cuestión puede encontrarse en las conclusiones arrojadas por este análisis y que se sustenta en este último punto, donde pretendemos hacer una vinculación de todos los comentarios abordados.

3.4 LA INFORMACIÓN POLÍTICA, MATERIA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.

En los primeros apartados de este análisis, hemos definido el concepto del derecho a la información desde el punto de vista jurídico y el ético, y también hemos aludido a las posturas teóricas de la comunicación tales como los emisores, receptores información y canales. Hemos concluido que el derecho a la información persigue un objetivo: la exposición de la información en los canales de comunicación para el funcionamiento y equilibrio del sistema político (desde el punto de vista de la

comunicación política) y porque tal derecho es un deber jurídico y ético para el desarrollo de las sociedades democráticas.

El derecho a la información es un concepto que ha sido definido por autores, pensadores, críticos y periodistas en el tema y que ha logrado exponerse en las leyes y Constituciones de los Estados democráticos. De esta definición jurídica y de los procesos sociales que conlleva (hechos observables tales como la censura, libertad de expresión, etc.), se han derivado ensayos, análisis y estudios sobre el ejercicio del acceso, difusión e investigación de la información. En estas circunstancias es menester conocer la función del elemento principal de este campo: la información.

De aquí podemos conjeturar la necesidad de hablar del derecho a la información, es decir, este concepto podemos entenderlo como la necesidad de elaborar una estructura legal que regule este proceso y por otra parte, que defina aquella información como esencial o primordial para administrar las actividades entre los políticos y la vida social.

Así, el derecho a la información, si lo resumimos de acuerdo a la postura fijada en este trabajo, lo entendemos como proceso necesario por la información que fluye en los canales de comunicación y porque hemos elaborado la siguiente premisa: tanto más esté la sociedad informada de los intereses políticos hechos públicos, tanto mayor será su participación en las decisiones políticas. Esto nos lleva a resumir que a partir del ejercicio del derecho a la información, la sociedad se informa y en consecuencia debate sobre lo informado. En pocas palabras, los medios de comunicación colectiva son los portadores de la opinión pública, es decir, la opinión política hecha pública. Quienes manifiestan la opinión pública son los medios de comunicación, y este es el punto de encuentro entre la información política y la sociedad.

En otro orden de ideas, es obvio que la sociedad y los medios de comunicación permiten el desarrollo de ambos. Ya que desde el Estado Moderno la sociedad civil y la sociedad política coexisten en el mismo espacio geográfico, ambas, por ser radicalmente diferentes necesitan de otros espacios para convivir y seguir desarrollándose. Estos espacios son las esferas públicas, es decir, el espacio cuyas razones son las de unir el interés político y el resto de la sociedad, es decir, el canal de comunicación entre la esfera política y la sociedad. La comunicación política es, ante todo, vertical, de dominantes a dominados, luego, los espacios públicos son el punto intermedio entre ambos.

Ahora podemos resaltar la importancia que recae un concepto tan multiforme como lo es el derecho a la información, porque consideremos que entre mayor informada esté la sociedad mayor será la intervención de ésta en las actividades políticas, sociales, culturales, etc., dado el interés de centrarnos en el derecho a la información política, recatamos que el derecho a la información política es manifestación la capacidad democrática del país, o sea, tanto más democrático será el país tanto

mayor sea la apertura a la información. En su defecto, tanto más eficientes sean los espacios públicos, tanto mayor eficiente será la participación política de la sociedad. Así, no sólo basta tener espacios públicos, sino que el funcionamiento de éstas sea democrático, para luego tener una mayor participación política.

Así, la idea de que existen lugares institucionales en los que toma forma política popular en virtud de la participación activa de los ciudadanos en los procesos políticos llega a ser decisiva en toda concepción de una sociedad ideal. El funcionamiento bueno o malo del espacio público es una manifestación concreta del carácter democrático de una sociedad y por lo tanto, en cierto sentido, constituye el indicador más claramente visible del grado de democracia alcanzado.

Desde la aparición del concepto de espacio público, se le ha atribuido su importancia por los elementos que lo componen (los medios de comunicación) y su indudable su papel político en los individuos.

De esta conjetura, hemos destacado la participación del Estado como regulador de esta información y como el garante de su difusión. Más tratándose del papel jugado por la información política en la toma de decisiones de los políticos, partidos, organismos sociales y los individuos.

Pero no nos limitemos a estas sencillas variantes. También podemos considerar la parte de quién difunde qué por qué medio, es decir, la élite política que hace público el interés político por los medios de comunicación, o bien, la élite de los comunicadores que busca con su propia política de información en el medio en el que laboran, alguna consecuencia que sirva a sus intereses políticos, de editorial, de libertad de expresión y convicciones personales. En este proceso debemos destacar el objetivo último de la difusión de la información: la sociedad. Así pues, la respuesta de la sociedad civil ante la difusión o no de los sucesos políticos puede tener diversas manifestaciones. Este comportamiento estará en función del tipo de información que es difundida y de ahí la gran importancia de mantener los canales entre el Estado y la sociedad.

De esta última parte nace nuestro interés por analizar uno de esos canales que hemos ya caracterizado y de los cuales hemos brindado un esbozo sobre su función en el sistema. Recordemos que no podemos evitar excluir otras variantes que hacen del derecho a la información un proceso necesario en cualquier país democrático. Pareciera que tal concepto se remite a la funcionalidad de los meros medios de comunicación, empero, existen otros actores y circunstancias necesarias para tal proceso, como es el caso de nuestro objeto de estudio.

Así pues, hemos ya rescatado la vitalidad de la información para que la sociedad pueda participar en una vida política conveniente. Al brindar este panorama sobre el campo de lo jurídico y de la comunicación, no pretendemos juzgar si la política de información de nuestro país puede modificarse

en relación con su funcionalidad o disfuncionalidad que pueda representar en la sociedad. Si podemos empero, exponer la funcionalidad de uno de los canales que utiliza el Estado mexicano para mantener la transparencia y lo estipulado en las leyes en cuanto al derecho a la información.

Es de nuestro interés señalar cómo funciona el IFAI como canal de comunicación y cómo podrían intervenir los actores de la comunicación política para fomentar la transparencia informativa en nuestro país, así como indagar, de alguna manera, la política informativa de nuestro gobierno en la actualidad analizando tanto la información que dicho Instituto brinda a la sociedad como su organización y estructura que lo hacen funcional.

Para completar nuestro análisis con el objeto de estudio, debemos entender la dicotomía entre las relaciones de la sociedad civil y la política y que son mediadas por los medios de comunicación.

Con la premisa de saber que un Estado sin política informativa no existe y tiene las mínimas probabilidades del establecimiento de un sistema político estable y permanente, con la firmeza de sentenciar que cualquier sistema político tiene una política informativa (que podrían ser la de volver política informativa más eficiente para su permanencia y estabilidad), y que las debilidades o fortalezas de tal política son aprovechados por los medios de comunicación colectiva y los otros para relacionarse; intentaremos analizar y comparar la función del IFAI en nuestra sociedad.

Antes, debemos sentenciar que como Instituto dependiente del Estado, la información de dicho instituto, en principio, no tiene las mismas características que la difundida en los espacios públicos que funcionan bajo la razón de su naturaleza empresarial y no forzosamente fundamentan con la creación de una política positiva para el desarrollo de la democracia.

Sobre este punto, podemos definir una política informativa eficiente como aquella donde la información es la apropiada para desarrollar el juicio y razonamiento en la sociedad de los eventos políticos y también; donde los actores que se sirven de esta información (generalmente los creadores de la opinión pública) se encargan de desarrollar este juicio y razonamiento. Ambos elementos son indispensables para el desarrollo de la democracia y su existencia.

En suma, son tantos los factores que intervienen en el proceso de información, que generalmente el derecho a la información queda reducido a una disfuncionalidad social (o un factor negativo) en la democracia cuando los intereses de la élite gobernante apoyados por los intereses empresariales son puramente comerciales, cuando los medios se ocupan de fomentar la ridiculización de la vida política o cuando la información y los medios de difundirla, simplemente, no son los adecuados para nuestra sociedad.

Cabe notar que es interesante mencionar la presencia de los espacios públicos y su influencia en las prácticas políticas por la sociedad. Es atrayente, empero, preguntarnos si existe la verosimilitud para

que el poder -sistema cediera por hacer viable un diálogo franco y sincero, ¿dónde yace la posibilidad de esa transformación, para sociedades como la nuestra? Para algunos, una respuesta puede estar en la participación cívica más activa, sin embargo, otro camino está el aquí analizado y que a manera de conclusión general se puede enunciar así: no es necesario más espacios públicos, en cuanto a mensurabilidad se trata, sino mejores espacios públicos, donde la difusión del interés político hecho público pueda desarrollar modos y formas propias de pensar, comprender y desnudar a toda la sociedad; que pueda desarrollar estrategias o mejor dicho ingenierías cuya aplicabilidad pueda darse en los contextos específicos para el mejor desarrollo democrático del país.

Procederemos así a hacer un análisis sobre uno de los canales de comunicación de reciente creación para contrastar lo que hasta ahora se ha expuesto.

CAPÍTULO 4. MODELOS EXPLICATIVOS DEL IFAI

4.1 EL IFAI, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN

En las siguientes líneas expondremos la función del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) a raíz de su creación con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental (LFTAIP) en julio de 2002. Posteriormente señalaremos las funciones que dicho instituto debe cumplir de acuerdo a lo estipulado por dicha ley y finalmente, expondremos la organización de tal instituto en tanto actor mediador entre las dependencias federales y los otros actores de acuerdo a las funciones que le dicha Ley le ha atribuido.

Primeramente, debemos hacer notar que el IFAI es un instituto gubernamental que cuenta con una autonomía propia en cuanto a sus funciones que realiza y que dichas funciones se remontan a lo establecido en la LFTAIP. El IFAI es un Instituto catalogado como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, dicha institución goza de autonomía organizativa y de operabilidad. Además de este hecho, es un actor mediador entre las dependencias del gobierno y la ciudadanía **sólo** cuando su intervención tenga lugar de acuerdo a lo dispuesto en la LFTAIP. En segundo lugar, para entender su función, debemos apelar a sus orígenes, esto es lo estipulado la Ley anteriormente mencionada así como las acciones a las que el IFAI está obligado a cumplir.

Antes de brindar una descripción sobre el Instituto, debemos entender algunos principios que marca la LFTAIP. Esta Ley nació del interés por mantener a la luz pública la información de algunas dependencias federales en relación con su vida administrativa y organizativa; así como por mantener públicamente esta información con el objeto que los ciudadanos tuvieran facilidad para adquirirla.

En primera instancia dicha Ley obliga a las dependencias gubernamentales, que en el artículo 2 se nombran por “los sujetos obligados”; esto es el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal -Cámara de Diputados, de Senadores y cualquiera de sus órganos-, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal; a poner a disposición del público cierta información definida en el artículo 7° .

Esta información, que a continuación se describe, es primordial para entender el mecanismo de la transparencia en nuestro país. Así bien, los sujetos obligados deben difundir, de acuerdo con el artículo 7° de esta Ley:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia u entidad por la Secretaría y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) EL monto;

c) EL nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

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

Posteriormente, en el artículo 9 de dicha ley se explicita a través de qué medios debe mantenerse a la luz pública:

“Artículo 9: La información a que se refiere el Artículo deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan tener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer de todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten (...)”.

Estos principios nos resumen en qué consiste el derecho a la información según dicha Ley: tener acceso a la información sobre la vida administrativa, organizativa y financiera de las dependencias gubernamentales para mantenerla al alcance de los ciudadanos a través de medios que cualquier ciudadano pudiera tener acceso.

Así, por mencionar un ejemplo en el mismo tenor, según el artículo 11 “(...) cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos

públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales”. Este es un ejemplo de la obligación de las dependencias gubernamentales de presentar la información mencionada a los ciudadanos.

Ahora, si en dichos artículos hemos mencionado las premisas del derecho a la información en nuestro país (informar y tener acceso a dicha información), debemos entender también qué pasos deben seguir los ciudadanos para ejercer su derecho de acceso a esta información.

Según lo expuesto en los artículos 28, 29 y 32 de la LFTAIP¹⁰⁶, cualquier ciudadano deseoso de tener acceso a la información mencionada anteriormente debe, primeramente, tener contacto con las **Unidades de Enlace y Comités de Información.**

Según lo marca la Ley, los ciudadanos pueden demandar dicha información a los sujetos obligados por la Ley, siempre que cuenten con una solicitud de información requiriendo la misma.

Esto es, los ciudadanos deben contar con una *solicitud de información*¹⁰⁷ en la cual deben especificar qué documentos requiere, cómo desean obtenerlos así como mencionar la dependencia a la cual solicitan dicha información.

Una vez contactando a las Unidades de Enlace con la solicitud de información, los miembros de éstas o los de los Comités de información estarán encargados de recabar y difundir la información a la que piden acceso los ciudadanos.

Cabe destacar en este punto que los miembros de las Unidades de Enlace y de los Comités de Información están en la obligación de auxiliar a los particulares a elaborar los formularios sobre la información requerida, facilitar el trámite a las solicitudes de acceso a la información, localizar los documentos en los que conste la información demandada, elaborar las medidas necesarias para la organización de archivos, así como la elaboración de un informe anual en el que se expongan los números de solicitudes de acceso a la información por dependencia, entidad, resultado, tiempo de respuesta, entre otros.

En el caso del Archivo General de la Nación, éste colaborará con el IFAI y los titulares de las dependencias asegurarán el adecuado funcionamiento del sistema de clasificación y organización de documentos administrativos así como la elaboración de un sistema de clasificación y catalogación de los archivos.

Así pues, el ciudadano, en una primera etapa, debe contactar a la Unidad de Enlace de la dependencia en cuestión para solicitar la información de su interés.

¹⁰⁶ Cfr. *La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

¹⁰⁷ Véase anexo A.

En este sentido cabe preguntarse, ¿qué es una Unidad de Enlace?. Según lo marcado por la Ley en su artículo 41, “la unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información”.

Las funciones de estas dependencias, según los artículos 43, 44, 45, 46, y 48¹⁰⁸ se resumen con lo siguiente. Las Unidades de Enlace turnan una solicitud a la unidad administrativa donde se encuentra la información demandada por el particular; ésta a su vez entregará la documentación requerida a condición que no sea catalogada por reservada o confidencial a la unidad de enlace. La unidad de enlace tiene 10 días para comunicar al demandante la posibilidad de adquirir dicha información siempre que haya cubierto la cuota que implique dicho proceso.

La Unidad de Enlace también comunicará al ciudadano sobre la resolución de la unidad administrativa en que caso de que ésta haya considerado la información como confidencial o reservada mostrando los documentos probatorios, en cuyo caso el acceso a dicha información estará restringido.

También la Unidad de Enlace se encargará de informar sobre la inexistencia del documento solicitado, en el caso de que algún ciudadano requiera una información inexistente en la dependencia. En este último caso, dicha dependencia hará públicas dichas solicitudes y en la medida de lo posible, en los medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Estas Unidades no están obligadas empero, a brindar al solicitante una información que ha sido demandada exactamente en una solicitud anterior, pero si le indicarán donde puede conseguirla.

Ahora bien, si la LFTAIP obliga a estos órganos federales a mantener a la luz pública la información de la que alude dicha Ley a través de las Unidades de Enlace creadas en estas mismas dependencias, ¿qué función tiene el IFAI en todo esto?.

El cometido del IFAI se especifica en la última parte del artículo 33 de la LFTAIP que a pie de la letra señala: “El Instituto Federal de Acceso a la Información es (el)... encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”¹⁰⁹.

Ahora bien, el IFAI no puede considerársele formalmente como un órgano jurisdiccional debido a su naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la administración pública federal, sin embargo, como organismo administrativo encargado de dar una resolución a las negativas de las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental, podríamos decir que se trata de un órgano capaz de resolver una controversia jurídica y emitir resoluciones, ya que por ley tiene

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ídem.*

autonomía de decisión, que debe garantizar la independencia en su forma de resolver las cuestiones que se le presentan.

Debido a la responsabilidad de emitir un juicio sobre las negativas a las solicitudes de información, es menester que dicho organismo guarde autonomía e independencia frente al Poder Ejecutivo y garantice un ejercicio parcial y objetivo frente a las querellas jurídicas que se susciten entre un solicitante y alguna entidad o dependencia gubernamental.

De ahí la importancia de su autonomía operacional y de decisión, pues según lo consta la propia definición que da el mismo instituto en su página Internet, el IFAI es una institución al servicio de la sociedad que está encargado de **garantizar** el derecho de acceso a la información pública y gubernamental; proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal, así como resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

Recordemos que a partir de la disposición de LFTAIP, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender solicitudes de información de los particulares a través de sus Unidades de Enlace. Estas solicitudes, evidentemente, son el medio por el cual los ciudadanos pueden tener acceso a la información definida anteriormente y por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a la información de acuerdo a lo estipulado por dicha Ley.

Una vez aceptada la solicitud, un Comité de Información determinará si la información se otorga o no, de acuerdo a los criterios en los que se ha de caracterizar a la información, es decir se le ha de considerar como confidencial o no¹¹⁰.

Es importante señalar que el Comité de Información está integrado por los miembros que el mismo centro o dependencia en cuestión determine y que dichos miembros evaluarán la solicitud de información y de acuerdo con los seguimientos de la Ley y con los criterios establecidos por la misma.

Posteriormente, el Comité dictaminará si la información puede ser accesible al ciudadano o en su defecto, emitirán un comunicado en cual expondrán los argumentos del por qué no puede ser brindada al ciudadano que la ha solicitado y emitirán un a negativa de solicitud.

En caso de una respuesta negativa por el Comité de Información de la dependencia; esto es, si se ha considerado que la información no puede darse o brindarse al ciudadano que la ha solicitado, el IFAI puede intervenir, y es aquí una de las principales funciones del Instituto.

Así, si a un ciudadano se le ha negado el acceder a una información en una de las dependencias federales obligadas a hacerlo (información que de acuerdo con la Ley es susceptible de ser considerada

¹¹⁰ Véase el siguiente punto.

como accesible, reservada o confidencial), éste tiene derecho a una revisión del caso que es llevada a cabo por el IFAI.

Dicha intervención obviamente, ocurre sólo en los casos donde las personas se inconforman e interpongan un *recurso de revisión*¹¹¹ ante la instancia. Así el IFAI elaborará un dictamen de cada caso en el cual se decidirá o bien la publicación de la información solicitada o en su defecto, apoyar la negativa de la dependencia y comunicar al ciudadano las razones del rechazo de la solicitud de información.

Esta es una de las principales funciones del IFAI, el ser un representante y vigilante que con lo dispuesto en la Ley sobre el acceso a la información, goza de la legalidad para resolver un caso de negativa de solicitud de información y en su defecto, exigir a la dependencia federal brindar la información exigida por el ciudadano; o bien, explicar al ciudadano las razones de la negativa de su solicitud.

Continuando sobre la misma línea, el artículo 37 establece las funciones del IFAI las cuales se enumeran así:

“Artículo 37: El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley (...).
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada u confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

¹¹¹ Véase Anexo B

- IX. Elaborar los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
- XI. Elaborar la guía a la que se refiere el Artículo 38;
- XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
- XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
- XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;
- XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;
- XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación y;
- XIX. Los demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable”.

De esto, debemos aclarar, el IFAI sólo tiene facultades para vigilar el cumplimiento y resolver negativas de acceso a la información únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República. Este es un punto primordial para comprender su función. El IFAI de ninguna manera puede obligar a otras instituciones a brindar la información estipulada en la Ley a los ciudadanos que no sean los de su competencia.

Es necesario mencionar que los poderes Legislativo y Judicial; los organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, la

Auditoría Superior de la Federación, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, han dictado sus propios procedimientos de acceso a la información¹¹² y que dichos organismos han creado sus propias medidas de acceso a la información.

En este sentido, una de las funciones del IFAI es la de ser actor que interviene para resolver las negativas de acceso a la información que han sido consideradas como tales por las Unidades de Enlace y apoyar al ciudadano que la ha exigido.

Este punto, no obstante, debemos aclararlo, pues de acuerdo con el mismo artículo, podemos enumerar otras de las funciones del IFAI, como las de asesorar a los demandantes sobre cómo presentar solicitudes de información para obtener su acceso, corrección a datos personales ante las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal; así como ayudar a presentar un recurso de revisión cuando las solicitudes han sido negadas por la dependencia en cuestión y finalmente, brindar información actualizada y especializada sobre el acceso a la información en México y la protección a los datos personales.

Es los artículos de de la ley mencionada se definen el instituto y sus funciones. Pero, ¿cómo opera?. Si un ciudadano, periodista o cualquier otro individuo quisiera obtener alguna información en las dependencias o unidades de enlace correspondientes y que éstas le han negado el acceso a la información en cuestión, ¿qué pasos debe seguir?.

Según la Ley, todo ciudadano deseoso de acceder a la información pública sobre la vida económica, organizativa o laboral de las dependencias e instituciones en cuestión, debe presentar una solicitud de acceso a la información pública. Esta solicitud puede ser brindada en las mismas dependencias o en el IFAI. En el caso de ésta última, el personal del IFAI a través de las dependencias y de acuerdo a su entidad organizativa, debe orientar al ciudadano sobre el procedimiento a seguir y orientarlo sobre el tipo de información al cual tiene derecho.

Recordemos que las entidades administrativas del gobierno tienen la facultad de negar dicha información si el Comité de Información la ha juzgado como confidencial o reservada y que dicha decisión será comunicada a la Unidad de Enlace correspondiente.

En este caso, el ciudadano puede pedir un *recurso de revisión*¹¹³. Ahora bien, un recurso de revisión es el instrumento con el que cuentan los ciudadanos para impugnar si se les ha negado el acceso a determinada información, si se les ha notificado que dicha información es inexistente porque

¹¹² Cfr. Artículo 61.

¹¹³ Artículos 49 y 50.

los documentos requeridos no existen, o bien cuando los ciudadanos, una vez teniendo la información requerida, la consideran incompleta o diferente a lo que habían demandado en su solicitud de información.

El recurso de revisión también sirve para que los ciudadanos obtengan información sobre los datos personales¹¹⁴ si se les ha negado a su acceso o si se les ha brindado un formato incomprensible.

Este recurso de revisión es controlado por el IFAI y el ciudadano puede solicitarlo 15 días después de haber recibido la notificación negativa por parte de la Unidad de Enlace.

En este sentido, el IFAI es el encargado de dar una solución al recurso de revisión mediante el cual se juzgará si el ciudadano efectivamente puede tener acceso a la información requerida o no. Este recurso de revisión puede ser demandado a través de tres instancias:

1. A través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI). Este sistema funciona a través de su portal en Internet y puede realizarse a partir de cualquier computadora. El ciudadano simplemente debe proporcionar sus datos personales, seleccionar la dependencia a la que desea solicitar la información y la modalidad en la que quisiera recibir la información. El SISI a su vez, le proporcionará una clave de usuario y contraseña con las cuales podrá darle seguimiento a la petición de la información.
2. Por correo certificado o por mensajería dirigida al domicilio del IFAI o a través de la Unidad de Enlace correspondiente que ha negado la información.
3. Presentarse directamente a la Unidad de Enlace de la dependencia en cuestión o la dirección del IFAI.

Una vez aceptado el recurso de revisión, el pleno del Instituto decidirá si la causa es justificada y dicha resolución será hecha pública¹¹⁵. Esto es, a través del pleno del IFAI, se considera si la negativa tiene razón de serlo de acuerdo con lo estipulado por la Ley, en cuyo caso se exigirá a la dependencia cumplir con lo dispuesto en la Ley.

En este punto debemos añadir que el Pleno del IFAI (de acuerdo con el Reglamento Interno del IFAI así como lo mencionado en el artículo 3º de la LFTAIP) es el órgano máximo de dirección y está integrado por cinco Comisionados, quienes gozan de garantías de independencia y de plena autonomía para la conducción del Instituto y el ejercicio de sus atribuciones, entre las cuales destaca la expedición de lineamientos y criterios en materia de clasificación de la información gubernamental y protección de

¹¹⁴ Definido en los siguientes puntos.

¹¹⁵ Artículo 55.

datos personales, así como en la resolución de los recursos de revisión que las personas interpongan en contra de negativas de acceso a la información.

Así, cualquier persona por sí misma o a través de su representante legal puede pedir un recurso de revisión una vez que la Unidad de Enlace le ha notificado la negativa. Con la revisión de curso, el Instituto cuenta con 50 días hábiles para dictaminar una resolución pudiendo alargar 30 días hábiles más para integrar el expediente y 20 días hábiles más para resolver en definitiva un proyecto de solución.

El IFAI también podrá intervenir si después de transcurridos 20 días hábiles de haber presentado una solicitud de información, el ciudadano no recibe ninguna respuesta de la Unidad de Enlace correspondiente. En este caso, el ciudadano puede recurrir a una *confirmación de positiva ficta*, la cual controla el IFAI y sirve para que dicho instituto anuncie a la Unidad de Enlace del organismo en cuestión si éste ha respondido la solicitud a tiempo como lo marca la Ley y en su defecto, hacerlo inmediatamente. La confirmación de positiva ficta puede ser entregada directamente al domicilio del IFAI o a través de Internet.

Hasta el momento, hemos enumerado las principales las principales funciones del IFAI que pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

1. Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental a través de las funciones que se le han atribuido. Esto es, brindar asesoría para presentar solicitudes de información o solicitudes de acceso o corrección a datos personales ante dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, brindar asesoría para conocer cuáles organismos de gobierno han establecido sus propios procedimientos de acceso a información así como proporcionar cualquier duda en relación con el ejercicio de la LFTAIP en su domicilio, por teléfono, correo electrónico y mensajería.
2. Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal que se le han proporcionado al momento de registrar una solicitud de información.
3. Resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado a través de las Unidades de Enlace. También debe mantener un registro y seguimiento de los recursos de revisión que los ciudadanos soliciten.

4) Brindar información especializada sobre el derecho a la información en México así como difundir publicaciones, apoyar coloquios y conferencias en relación con dicho tema para difundir la cultura de acceso a la información pública.

Así, el IFAI nace de la necesidad de un organismo que regule la transparencia y el acceso a la información pública y que en efecto, cumpla con las normas establecidas en dicha la ley que regula el acceso a la información de la que hemos hablado en los puntos anteriores. Es así como a través de dicho instituto regula, controla y vigila que el derecho al acceso a la información se lleve a cabo dentro de las facultades que se le han atribuido.

Estas facultades como vigilante del acceso a la información, o dicho de otra forma, como garante que lo estipulado en la LFTAIP se lleve a cabo, no termina en las facultades ya enumeradas.

Como lo habíamos marcado en el artículo citado de dicha Ley, el IFAI también está facultado a promover en la sociedad el ejercicio del acceso a la información y la transparencia en nuestro país. Es por eso que en dicho instituto, se organizan conferencias a través y en colaboración con otras instituciones; así como publicaciones que abordan la temática del derecho de acceso a la información.

Así por ejemplo, el IFAI ha establecido acuerdos con diferentes organismos como con el IFE, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Confederación Patronal de la República Mexicana; así como con la Universidad Nacional Autónoma de México, Iberoamericana y Autónoma Metropolitana.

Dentro de estas actividades realizadas por el instituto, debemos mencionar los congresos que ha llevado a cabo y jornadas de trabajo sobre el acceso a la información. Por mencionar algunos ejemplos, podemos citar la participación del Instituto en *La primera jornada de Transparencia* celebrada en Nayarit, *Las jornadas de Transparencia* celebradas en Yucatán, Monterrey y Chihuahua, *La Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno* en la Ciudad de México, *La tercera conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información* en Cancún, entre otros eventos.

Ahora bien, para la operabilidad del Instituto, debemos mencionar cuáles son los recursos materiales y humanos con los que cuenta, además de mencionar la organización del instituto, para llevar a cabo sus objetivos. Intentaremos resumir estas características de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento Interior del IFAI.

Este Instituto cuenta, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 6o del mismo Reglamento con la siguiente estructura.

Artículo 6º: Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto contará con la siguiente estructura:

I. Pleno;

II. Comisionados;

III. Comisionado Presidente;

IV. Secretaría de Acuerdos;

V. Secretaría Ejecutiva;

VI. Direcciones Generales:

a) De Administración;

b) De Asuntos Jurídicos;

c) De Atención a la Sociedad;

d) De Capacitación;

e) De Clasificación y Catalogación

f) De Comunicación Social;

g) De Coordinación y Vigilancia;

h) De Estudios e Investigación;

i) De Informática y Sistemas;

j) De Protección de Datos Personales;

k) De Vinculación con Estados y Municipios;

l) De Relaciones Institucionales;

VII. Las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el pleno, a propuesta del Comisionado Presidente, de acuerdo con su presupuesto, y

VIII. Titular del Órgano Interno de Control, quien será designado en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien ejercerá las facultades que le confieren los ordenamientos aplicables.

De estos actores se especifica en el artículo 3º del mismo reglamento como

Comisionados: Los integrantes del órgano máximo de dirección del Instituto con derecho a voz y voto en el Pleno y,

Pleno: Es el órgano máximo de dirección del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mismo que está integrado por cinco comisionados nombrados de conformidad con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental.

Bajo esta misma óptica, el IFAI es presidido por un Comisionado, elegido por sus colegas por un período de dos años, con posibilidad de una reelección. El Comisionado Presidente, además de sus funciones propias como miembro del Pleno del Instituto, ejerce la representación legal del Instituto y constituye el enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del IFAI, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales.

De las funciones principales del Pleno podemos enumerar las de tomar las decisiones definitivas que la Ley le otorga en relación con la firma de convenios, contratos y evaluación del desempeño de los integrantes del Instituto. El Pleno también tiene el derecho de autorizar los eventos a los que el Instituto sea invitado a participar así como crear los planes y programas anuales de actividades del Instituto así como la autorización y gestión presupuestal del mismo.

De los Comisionados, su participación en el Instituto consiste en llevar actividades de docencia e investigación en la materia, participar en los procesos de evaluación, contratación, promoción y de remoción de los integrantes de las diferentes dependencias y departamentos del Instituto; así como la elaboración de actas, acuerdos, resoluciones y actas de las que se de por asentado las decisiones que se tomen en el Pleno y órdenes del día.

La estructura de apoyo al pleno está constituida por dos Secretarías: La Secretaría de Acuerdos y la Secretaría Ejecutiva.

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

La Secretaría Ejecutiva, por su parte, tiene la función de apoyar al Pleno en la coordinación y vigilancia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto al cumplimiento de las obligaciones que la Ley les impone; en el diseño y desarrollo de los programas de capacitación a los servidores públicos del gobierno federal; en la atención y orientación a la sociedad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como en la ejecución de las políticas y los programas de planeación y administración del IFAI, informática y sistemas, relaciones institucionales con los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, gobiernos locales y municipales. Para ello, tiene adscritas seis direcciones generales: Administración; Atención a la

Sociedad y Relaciones Institucionales; Comunicación Social; Coordinación y Vigilancia de la A.P.F.; Informática y Sistemas y Vinculación con Estados y Municipios.

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

La Secretaría Ejecutiva, por su parte, tiene la función de apoyar al Pleno en la coordinación y vigilancia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto al cumplimiento de las obligaciones que la Ley les impone; en el diseño y desarrollo de los programas de capacitación a los servidores públicos del gobierno federal; en la atención y orientación a la sociedad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como en la ejecución de las políticas y los programas de planeación y administración del IFAI, informática y sistemas, relaciones institucionales con los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, gobiernos locales y municipales. Para ello, tiene adscritas seis direcciones generales: Administración; Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales; Comunicación Social; Coordinación y Vigilancia de la A.P.F.; Informática y Sistemas y Vinculación con Estados y Municipios.

Es así, de una manera general, que está constituido el IFAI. A este análisis de organización, debemos agregar otras de las dependencias adscritas al IFAI que se encargan de mantener al IFAI en contacto directo con la sociedad y cumplir con otro de sus cometidos: fortalecer el derecho a la información pública.

En este punto, primeramente debemos destacar los puentes de comunicación entre el Instituto y la sociedad. Uno de ellos es el portal Internet que el Instituto ha creado en la dirección electrónica www.ifai.org.mx. En este sitio virtual se encuentra prácticamente toda la información concerniente a: la función del instituto, disposiciones legales (LFTAIP y el Reglamento Interno del IFAI), al sistema de información que brinda las solicitudes de información y recursos de revisión, estadísticas sobre el rendimiento del instituto (número de solicitudes recibidas anualmente, de casos resueltos, de solicitudes rechazadas, etc.), información sobre las Unidades de Enlace; así como la organización del mismo y contactos de la mayor parte de las personas encargadas de los enlaces entre el instituto y la sociedad.

Otra función de la página Internet con la que cuenta el instituto es la de aclarar los derechos a los cuales los ciudadanos tienen derecho, apoya y orienta sobre cómo obtener la información así como brindar los sitios y direcciones de enlace a los cuales, los ciudadanos pueden recurrir para ejercer tal derecho.

Otro hecho importante es que en este mismo sitio se encuentran la publicación de las actividades anuales del instituto, donde se muestran las diferentes solicitudes de acceso a la información, por dependencia y unidades de enlace.

Dentro de la misma página Web, también se puede encontrar información sobre los aspectos metodológicos que se han tomado en cuenta para la elaboración de actividades, eventos y publicaciones relacionados con el tema.

El sitio Web permite una interacción efectiva entre los ciudadanos que necesitan apoyo u orientación para ejercer su derecho al acceso a la información, puesto que en todo momento el sitio de Internet ofrece formas de contactar a los directivos del instituto, así como otros enlaces útiles para los ciudadanos como la LFTAIP.

Otro punto de encuentro entre el IFAI y la sociedad es a través del programa radiofónico “La caja de cristal”, en donde se abordan temas relacionados con el derecho de acceso a la información así como orientar a la sociedad sobre el acceso y corrección de datos personales. En esta emisión tienen lugar entrevistas con personajes relacionados con el tema así como reportajes, entrevistas y difusión de datos en relación con el combate a la transparencia y la corrupción en el gobierno bajo la luz pública que garantiza la LFTAIP. Dicha emisión se transmite los miércoles a las 20:30 horas a través de la frecuencia de 1060 de AM. Dicho programa se realiza en colaboración con Radio Educación.

El IFAI también dispone de una línea telefónica (01 800 – TELIFAI), en donde se aclaran diversas dudas; que van desde cómo ejercer el derecho al acceso a la información pública hasta el seguimiento de los recursos de revisión; así como una orientación del procedimiento de los recursos de revisión y la manera de corregir los datos personales y su acceso. A través de esta línea también se puede consultar el proceso de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto. Esta línea es gratuita y funciona de lunes a viernes de 9:00 a 19:00 horas.

El IFAI cuenta también con una gaceta que publica el mismo Instituto en donde se exponen los comunicados de prensa. En dicha gaceta se informa sobre la actividad del IFAI en las investigaciones, coloquios, conferencias y jornadas de trabajo sobre el derecho a la información en México. En la misma gaceta, cuya consulta también puede hacerse desde su portal de Internet, se informa de las principales actividades del Instituto, propuestas legales para mejorar el acceso del derecho a la

información en nuestro país; así como los principales acuerdos, resoluciones y negociaciones del Instituto que intervienen directamente en el acceso del derecho a la información.

Finalmente el IFAI cuenta con comité editorial encargado de difundir todas las investigaciones y reportes del derecho a la información en México. En dichas publicaciones, algunos autores, investigadores y comisionados que laboran en este Instituto y que se han denominado *Cuadernos de la Transparencia*. En éstos se han expuesto reflexiones, reportes y análisis de este campo en nuestro país. Dichas publicaciones están dispuestas al público de forma gratuita en su portal Internet y podemos mencionar los siguientes.

1. *Corrupción: de los ángeles a los índices*, de Federico Reyes Heróles
2. *El derecho a la privacidad*, de Fernando Escalante
3. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, de Ángeles Shoeder
4. *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, de Jesús Rodríguez
5. *La transparencia como problema*, de Rodolfo Vergara
6. *Lo íntimo, lo privado y lo público*, de Ernesto Carzón

Es de esta forma que el IFAI mantiene su función de garantizar el derecho al acceso de la información pública de acuerdo a la LFTAIP en nuestro país.

Una vez que hemos mencionado las características y funciones de este Instituto, pasaremos a definir qué tipo de información es la que se estipula en la LFTAIP así como aquella de la que el IFAI tiene derecho a difundir, proteger y permitir su acceso.

4.2 LA INFORMACIÓN Y EL IFAI

El IFAI es, habíamos mencionado, un órgano regulador del acceso a la información gubernamental en tanto es el vigilante de que según lo dispuesto por la LFTAIP se cumpla.

En el punto anterior, hemos definido la función del Instituto en relación con lo dispuesto en la Ley en cuestión. Empero, no hemos precisado el tipo de información de la que alude la Ley y a la cual, el IFAI vigila y obliga a las dependencias federales de disponer de ella cuando los ciudadanos han recibido una negativa desde las Unidades de Enlace.

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información a la que la sociedad civil, medios de comunicación y cualquier otro mexicano pueden tener está clasificada en dos formas como lo estipulan los párrafos V y VI del artículo 3 de la LFTAIP, cuyos contenidos se enuncian así:

V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

VI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 (...).

Así, la información que debe estar a la luz pública es toda aquella relacionada con la estructura orgánica de las instituciones, las facultades de sus unidades administrativas, el directorio de sus servidores públicos y su remuneración mensual, en fin, todo lo dispuesto por el artículo 7° mencionado en el primer punto de este capítulo.

Sin embargo, la LFTAIP clasifica también a otro tipo de información a la cual no se puede tener acceso: la reservada. Y también existe la información confidencial que se trata de los datos personales. Definamos cada una de ellas.

De acuerdo con los artículos 13 y 14 se considerará información reservada como aquella que ponga en peligro la seguridad nacional, las relaciones diplomáticas con otros países u organismos internacionales, la estabilidad monetaria y financiera. También es información reservada aquella que sea considerada como tal por otra ley, así como los secretos comerciales, fiscales entre otros, que han sido considerados como tal por alguna disposición legal. También, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos si no hay dictado de resolución administrativa; así como opiniones y puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos mientras no exista una decisión definitiva. De igual forma, lo es la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá ser documentada.

Cabe destacar que dicha información podrá ser clasificada como reservada hasta por un periodo de doce años y podrá ser desclasificada como tal cuando se extingan las causas que orillaron a clasificarla como tal.

Otro tipo de información restringida es la clasificada en el artículo 15 como confidencial y que se enuncia así:

Artículo 18: Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará como confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Es necesario añadir que según el párrafo II del artículo 3° de dicha Ley, por datos personales se entiende: “la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad”. Dicho de otra manera, los datos personales son nombre, apellido, los rasgos físicos, patrimonio que se posee, estado de salud, etc.

Así pues, los datos personales es información con la que cuentan las entidades y dependencias pero que debe conservarse con carácter confidencial porque hacen referencia a las características personales de sus empleados. Sólo pueden tener acceso a ellos los interesados o sus representantes legales y de acuerdo con el artículo 19, en el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial. Así, La Ley garantiza la seguridad de estos datos personales y eviten su alteración, pérdida y transmisión y acceso no autorizado.

En este último punto podemos añadir que la protección de los datos personales (o el habeas data) es de singular preocupación por varios legisladores en la actualidad. Si bien la LFTAIP garantiza que dichos datos estén resguardados y protegidos en los organismos de la administración pública federal, la legislación no es suficiente para la protección de datos que está en auge a través de las

innovaciones tecnológicas (información financiera en los bancos, en el sistema de pensiones, en los buró de crédito, en los bancos de datos de las empresas privadas para llevar a cabo sus actividades, etc.) y sobre todo, cuando la transmisión de datos existe entre nuestro país y otros. En este punto, se ha propuesto, casi al paralelo de la creación de la LFTAIP, la creación de una Ley Federal de Protección a los Datos Personales que legisle en esta materia tanto en las empresas privadas como en las administraciones públicas. No obstante, en algunos Estados como Sinaloa o Colima se han elaborado leyes en este sentido, a fin de armonizar lo estipulado por la LFTAIP y la protección del habeas data.

Para nuestros fines, la protección del Habeas Data o de los datos personales, es el derecho que brinda esta ley al ciudadano para que proteja sus propios datos, modificarlos o bien si es de su consentimiento, exponerlos a la luz pública cuando se ha solicitado una solicitud de de información al respecto. En suma, la LFTAIP en este rubro supone un límite a la actuación de las entidades y las dependencias de la administración pública federal en el sentido de que sus actuaciones deberán realizarse garantizando la privacidad de los ciudadanos, de manera que no supongan una intromisión ilegítima.

Entendidas las definiciones de información de las que se habla en la Ley, debemos recordar algo. El IFAI sólo puede intervenir cuando al ciudadano se le ha negado el acceso a dicha información. Es por eso que debemos resumir, que según lo estipulado en el artículo 7º mencionado anteriormente, la información solicitada puede ser sobre cualquier actividad que lleven a cabo las dependencias y entidades institucionalmente (minutas de reuniones, resultados de los proyectos y programas entre otros) o sobre el desempeño de sus funcionarios públicos (gastos que realizan, versión pública de sus agendas laborales, versión pública de sus curriculums, etc.).

Además, también podrá requerirse información pública que se encuentre en documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los otros sujetos obligados por la Ley (mencionados anteriormente).

Dado que fomentar la cultura por el acceso a la información es una de las facultades y obligaciones del Instituto, el IFAI también cuenta con información actualizada y especializada sobre el acceso a la información en México y la protección a los datos personales.

El IFAI podemos decir en suma, cuenta con cuatro tipos de información. La primera, es todo lo que le confiere y le obliga a difundir según la Ley, en relación con las resoluciones tomadas por el Pleno del Instituto, en los casos donde los ciudadanos han solicitado un recurso de revisión así como contar con un registro del número de solicitudes de acceso a la información. El segundo tipo de información es el banco de los datos personales de los ciudadanos que el instituto ha almacenado para ejercer su derecho así como las correcciones que estos últimos han solicitado o a los cuales han querido

tener acceso. El Instituto también cuenta con un tercer tipo de información, la cual se relaciona con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, sobre su estructura, sus Unidades de Enlace así como los organismos de la Administración Pública Federal (APF).

Del primer tipo de información, es decir, la relacionada con el registro de estadísticas sobre el número de solicitudes de acceso a información a alguna de las dependencias de la APF. De este punto podemos obtener datos importantes.

En los informes que el IFAI está en la obligación de difundir, y en relación con el periodo comprendido entre junio de 2003 y mayo de 2004 que difunde en su portal de Internet; podemos percatarnos que se han elaborado un total de 32,188 solicitudes de acceso a información, es decir, el número de solicitudes aceptadas por aquellos ciudadanos que han requerido algún tipo de información sobre las entidades o dependencias de la APF. Dentro de este número, las 10 dependencias de la APF que cuentan con el mayor número de solicitudes son las siguientes:

Dependencia	Número de Solicitudes
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2,348
Instituto Mexicano del Seguro Social	1,787
Secretaría de Educación Pública	1,515
Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales	1,221
Secretaría de Gobernación	1,067
Secretaría de la Función Pública	988
Presidencia de la República	942
Procuraduría General de la República	940
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	903
Secretaría de la Defensa Nacional	880

Mientras que las dependencias con menor número de solicitudes son:

Dependencia	Número de Solicitudes
Petroquímica Camargo, Cosoleacaque y Pajaritos, todas S. A. de C. V; así como el Seguro de Administración de Bienes Asegurados	2
Petroquímica Tula S. A. de C. V., el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social	3
Petroquímica Escolín S. A. de C. V.	4
Petroquímica Cangrejera S.A. de C. V.	5
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	8
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	11
Productora de Cospeles S.A. de C. V.	14
Corporación Mexicana de Investigación en Materiales S. A. de C. V., el Colegio de Michoacán e Impresora y Encuadernadora Progreso S. A. de C. V.	18
El Colegio de la Frontera Sur, Instituto Nacional para el Desarrollo de capacidades del Sector Rural y el Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	19
Financiera Rural	21

Ahora bien, del número total de solicitudes, de acuerdo con los mismos datos que proporciona el Instituto, se muestra un margen del número de solicitudes a las cuales se sí se brindó la información directamente a los ciudadanos y cuál es el margen de las solicitudes que fueron rechazadas por alguna de las razones estipuladas en la LFTAIP. A continuación se muestra un cuadro recapitulativo del número de solicitudes que fueron atendidas o rechazadas de las entidades y los organismos de la APF más demandados y que fueron mencionados anteriormente en el mismo periodo de tiempo, así como un porcentaje relativo a la razón brindada por las entidades para rechazar la solicitud de información:

Dependencia	Respuestas En 2003	Rechazos					
		Inexistencia	Ya está disponible públicamente la información	La solicitud no corresponde al marco de la LFTAIP	No es competencia de la Unidad de Enlace	Por ser confidencial o reservada	No se dará trámite a la solicitud
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1,480	37	85	3	325	14	
Secretaría de Educación Pública	936	5	52	25	44	5	7
Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales	642	5	34		37	4	1
Secretaría de Gobernación	594	1	39	23	77	6	3
Secretaría de la Función Pública	554	22	45	19	37	13	1
Presidencia de la República	804		43	17	71	5	
Procuraduría General de la República	487	22	92	8	52	27	11
Instituto Mexicano del Seguro Social	943	17	68		8	40	18
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	518	12	16	1	35	16	5
Secretaría de la Defensa Nacional	467	24	21	15	6	7	

Ahora bien, en materia del campo de trabajo del IFAI, es decir, cuando el Instituto debió intervenir para dar o confirmar el rechazo de acceso a la información durante el periodo comprendido de 2003 a 2004, se acumularon 2066 recursos de revisión.

Es decir, si comparamos los datos del número total de solicitudes de acceso a información en alguna de las dependencias de la APF (32,188) con aquéllas que se volvieron recursos de revisión (2,066), podemos concluir que sólo el 3.64% se volvieron recursos de revisión. Es decir, de cada 100 solicitudes, aproximadamente 3 se vuelven recursos de revisión y son objeto de intervención del IFAI.

E IFAI nos brinda los resultados de esos recursos de revisión y que detallamos a continuación. Cabe destacar que estos resultados fueron obtenidos durante el mismo periodo de tiempo.

Total de Revisión de Recursos	En proceso de Resolución (15%)	Recursos Resueltos (85%)							
		Se dio acceso a la información (56%)			Se confirmó la respuesta de la APF (16%)	No procedió (28%)			
		Se entregó la información antes de que terminara el procedimiento	El IFAI modificó la respuesta dada por la APF	Se configuró Afirmativa Ficta		Se interpuso extemporáneamente	No era competencia del IFAI	Se tuvo como no presentado	Otras causas
2066	317	195	767	19	282	161	12	149	164

Según las cifras, de 2066 de los recursos de de revisión, el 56% se dio acceso a la información al demandante, 28% no procedieron y tan sólo el 16% confirmó las respuestas brindadas por las

Unidades de Enlace de la APF, es decir, se ratificó el acceso a la información demandada por alguna de las razones estipuladas en la LFTAIP.

De estas cifras, el IFAI nos muestra cuáles fueron las 5 dependencias que acumularon la mayor cantidad de recursos de revisión. Estas se muestran a continuación:

Dependencia	Número de Recursos de Revisión
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	118
2. Secretaría de Función Pública	112
3. Instituto Mexicano del Seguro Social	104
4. Secretaría de Educación Pública	87
5. Presidencia de la República	67

Cabe añadir que según los informes del IFAI, se resuelven aproximadamente entre 40 y 50 recursos semanalmente. También debemos destacar que las sesiones del IFAI, donde se decide si el recurso de revisión tiene lugar, son públicas todos los miércoles a partir de las 11:00 horas. El interesado puede también recurrir a los tribunales en caso de inconformidad con la resolución tomada por el pleno.

El segundo tipo de información, habíamos mencionado, es en relación con la protección de los datos personales que las personas físicas han proporcionado al Instituto. Recordemos que dichos datos son considerados como la información de una persona física, identificada o identificable, que tiene relación con su origen étnico o racial, su vida afectiva y familiar, sus características físicas, morales o emocionales, su domicilio y número telefónico, su patrimonio, ideología y opiniones políticas, sus creencias o convicciones religiosas o filosóficas, su estado de salud físico o mental, sus preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Recordemos también, que por disposición legal, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y de los Otros Sujetos Obligados no pueden divulgar los datos personales de los ciudadanos ya que son información confidencial y que sólo con autorización del titular pueden difundirse.

También debemos considerar que no se considera como confidencial la información que está contenida en los registros públicos o en fuentes de acceso público (por ejemplo, directorio de funcionarios, nombre de los responsables de las unidades administrativas y de los administradores y operadores de proyectos, entre otros).

Por una parte, el acceso a los datos personales consiste en solicitar cualquier información de un particular que se encuentre en los diferentes *sistemas de datos personales* que tienen bajo su resguardo las dependencias y entidades de APF (por ejemplo, nómina, expedientes laborales, expedientes médicos, curriculums, expedientes de derechohabientes, entre otros).

Por otro lado, la solicitud de modificación de datos personales consiste en requerir, a las dependencias y entidades de la APF, información de un particular para sustituir, rectificar o completar los datos inexactos o incompletos sin necesidad de justificar a las instancias correspondientes las razones.

Otro punto importante en que debemos tomar en cuenta es que, de acuerdo con la LFTAIP no pueden difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los *sistemas* de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que cuenten con el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a los que haga referencia la información.

Finalmente, son las entidades o dependencias que poseen la información a la que el ciudadano ha solicitado acceso o modificación. En este punto debemos destacar que el IFAI no concentra información de los *sistemas de datos personales* que poseen las dependencias y entidades ni tampoco puede solicitarla a petición de los particulares. Empero, de acuerdo con la LFTAIP, los particulares tienen el pleno derecho para realizar una solicitud de información ante las Unidades de Enlace de la APF. Si un particular realiza una solicitud al IFAI, éste sólo estará obligado a responderle siempre y cuando sea sobre información del propio Instituto y no de otras dependencias o entidades. La intervención del IFAI, en este sentido, sólo ocurre en el caso de que las entidades nieguen el acceso o modificación de los datos. En este caso, los ciudadanos pueden presentar ante el Instituto un Recurso de Revisión.

En este mismo punto, el IFAI proporciona a través de su Sistema de Solicitudes de Información, las solicitudes de acceso a los datos personales, así como la dependencia o entidad que los posea. Así el ciudadano tiene la posibilidad de cambiar sus datos personales a través de dos medios. El primero es contactando la dependencia directamente o a través del formato que proporciona el IFAI¹¹⁶.

En este mismo punto, destaquemos que hasta el mes de mayo de 2004, el IFAI ha registrado 1,816 solicitudes de acceso o modificación de datos personales. A continuación mostramos una tabla sobre la incidencia de solicitudes de acceso o modificación de los datos personales de acuerdo al mayor número de frecuencias evidenciadas en las dependencias y entidades de la AFP.

¹¹⁶ Véase el Anexo B.

Dependencia	Número de Solicitudes de Acceso / Modificación a Datos de Información Personal
Instituto Mexicano del Seguro Social	466
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	129
Secretaría de Educación Pública y de Gobernación	59
Instituto Nacional de Cancerología	57
Secretaría de la Defensa Nacional	54
Procuraduría General de la República y Servicio de Administración Tributaria	51
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	36
Presidencia de la República	33
Secretaría de la Función Pública	28
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	27

El tercer tipo de información es la concerniente en relación con las Entidades y Dependencias e la APF así como sus respectivas Unidades de Enlace. En este rubro, el IFAI también dispone de los domicilios de las Unidades de Enlace de la AFP para demandar una solicitud de información. Cuenta también con un listado de las diferentes unidades administrativas de las dependencias de la AFP, el nombre de la persona a cargo de dicha unidad así como un teléfono para contactarlo.

En este punto debemos destacar que dicha información está disponible a través del portal Internet con el que cuenta el Instituto a través de la información disponible en el mismo domicilio, o bien a través del teléfono de atención a la sociedad Telifai.

Una vez hecho un breve análisis de las principales estadísticas en relación con las obligaciones del IFAI, pasaremos a hacer un breve análisis de cómo repercuten estas funciones en los procesos de comunicación política en nuestro país con algunos ejemplos.

4.3 EL IFAI Y LOS ACTORES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

En los puntos anteriores de este capítulo nos hemos concentrado en explicar las funciones del IFAI aludiendo a sus obligaciones explícitamente jurídicas y explicando la organización del Instituto. No obstante, debemos destacar la posibilidad que brinda el Instituto a los actores de la comunicación política para influir en la vida política de nuestro sistema; funciones en las que el Instituto tiene plena injerencia y que explicaremos en las siguientes líneas.

Desde la creación del Instituto y su puesta en marcha a partir del 12 de junio de 2003, el IFAI ha tenido una vida bastante dinámica no sólo al atender los recursos de revisión de los ciudadanos que exigen información a las dependencias gubernamentales. El IFAI también ha colaborado en el derecho a la información pública a través de comunicados, sugerencias, opiniones y recomendaciones a través de sus comisionados en los diversos medios de comunicación; con el objeto de mantener garante lo dispuesto en la LFTAIP y tales intervenciones han sido reconocidas en los medios de comunicación colectiva.

La vida activa del Instituto se ha involucrado en numerosos procesos políticos de nuestro país, y es gracias a los medios de comunicación que los hechos relacionados con la intervención del IFAI en materia de transparencia de la información que se ha sido reconocido su papel en los procesos democráticos del país.

Es decir, el IFAI ha exigido a diversos actores exponer la información requerida no sólo por los ciudadanos, sino incluso por los mismos actores políticos de nuestro país. Dichos eventos recobran más importancia cuando han sido destacados por los medios de comunicación como respuesta a construir la opinión pública o polémica del momento. Estos eventos, en los cuales el IFAI ha intervenido, han sido comentados por algunos medios de comunicación en nuestro país, contribuyendo a formar la opinión pública o simplemente, estructurando la agenda del día de algunos medios han aprovechado las resoluciones del IFAI como fuente noticiosa, esto en relación con los hechos que provocan polémica o que son orden del día en los medios.

Así, presentaremos a continuación algunos ejemplos donde el IFAI ha mantenido una injerencia en los procesos de negociación o conflicto político de nuestro país y de los cuales han sido destacados particularmente por la prensa.

Recordemos que en 2003, se acusó al entonces presidente del Comité Nacional Provida, Jorge Serrano Limón, de un fraude por 30 millones de pesos que entregó a la beneficencia pública para la

construcción de centros de ayuda a la mujer. En el momento, se le acusó de haber utilizado el dinero para la compra de accesorio personales y tal hecho causó boga en los medios de comunicación.

Ya en 2005, El IFAI instruyó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) entregar la información relacionada con este fraude debido a que dicha instancia resolvió como negativa a una solicitud de información expedida desde 2003¹¹⁷.

El IFAI resolvió que la SFP no debería mantener la información en reserva y pidió a la misma instancia reducir el periodo de clasificación de tres años a uno para poder facilitar todos los recursos.

Este hecho fue de las primeras resoluciones en las que el IFAI, en su papel de garante de acceso a la información, resolvía una negativa de solicitud e acceso a la información relacionada con el tema del lavado de dinero. El hecho se suscitó junto con otras resoluciones tomadas por el IFAI, en las cuales exigía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer pública la información relacionada con las operaciones realizadas con recursos de procedencia ilícita en instituciones financieras de 2000 a 2005.

Otro ejemplo de cómo los actores han recurrido a la intervención del IFAI ha sido el papel de la prensa al solicitar información sobre alguna dependencia federal. Fue así el 19 de mayo, cuando el periódico *La Jornada* solicitó por vía del IFAI, información concerniente al ejercicio 2004 de la presidencia en relación con los gastos de viáticos y alimentación. Ese mismo día, dicho periódico desplegó en una de sus notas informativas el gasto de 23 millones de pesos en la Presidencia de la República y detalló en qué rubros fueron empleados¹¹⁸ y también a qué directores del mismo órgano se les había sido asignado dinero. Esto con el fin de destacar la gran cantidad de dinero gastado en esta dependencia. La nota se complete al destacar la facilidad que brindó el IFAI para obtener dicha información.

No obstante, la relación entre los actores de la comunicación política y el IFAI no ha relegado a este último un papel pasivo, donde pareciera que dicha Institución sólo actúa cuando algún ciudadano le ha conferido una tarea.

Gracias a la autonomía del IFAI, a través de sus sesiones plenarias, de su posibilidad de brindar una opinión o consejo a alguno de los titulares de las dependencias de la APF; el IFAI se ha mostrado interesado en participar en la vida dinámica de la transparencia de la información en nuestro país y colaborado con los medios para brindar información sobre su vida participativa en los eventos polémicos de nuestro país.

¹¹⁷ *La jornada*, 21 de julio de 2005.

¹¹⁸ *Idem*, 19 de mayo de 2005.

Así por ejemplo, en diciembre de 2004, el IFAI ordenó a la Procuraduría General de la República abrir el archivo gubernamental en relación con la matanza de los estudiantes en 1971 y hacerlo público¹¹⁹. En lo que fuera su primera sesión pública del Instituto, y en respuesta a una solicitud de información rechazada por la PGR, en la cual un integrante de la Asociación Civil Libertad de Información (LIMAC) demandaba información relacionada con el tema, el IFAI decidió exigir a la PGR, en principio, buscar una copia del documento requerido. Al responder la PGR que dicho documento era inexistente, el IFAI pidió en un plazo de 10 días entregar dicha información al ciudadano.

Cabe destacar que en esta época, el presidente Fox encomendó a Ignacio Carrillo Prieto ser fiscal especial para Movimientos Políticos y Sociales del Pasado (Femospp) e indagar sobre el hecho. En esos días se realizaba una averiguación sobre la matanza del 71. La prensa aprovechó la negativa de la PGR de entregar una información en relación con el tema y dicho hecho fue aprovechado por el comisionado para aplaudir la función del IFAI y contribuir con las investigaciones. Este hecho fue de las primeras intervenciones del IFAI para contribuir con la opinión pública del momento y de forma directa en los hechos políticos más relevantes de la época.

En este mismo sentido, el IFAI siguió requiriendo a otras dependencias de la APF entregar información cuyo acceso había sido rechazado e incluso a actores en particular. Fue el caso de la remoción de Marcelo Ebrad Casaubon de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal hecha por el presidente Vicente Fox. En noviembre de 2004, a raíz de un evento sangriento donde dos miembros de la Policía Federal Preventiva fueron linchados, el Presidente de la República ordenó inmediatamente la remoción del de Marcelo Ebrad como responsable de la seguridad capitalina.

En estos días, el hecho fue la agenda del día por varias semanas y fue comentario de diversos analistas, ensayistas y actores políticos de nuestro país. Este evento originó la discusión sobre la materia de seguridad en nuestra sociedad y las consecuencias de los conflictos en los grupos sociales atribuidos al periodo económico y social tan difícil que afronta la sociedad. La opinión pública durante varios días giró en torno al hecho.

Mucho más tarde, un solicitante pidió a la Presidencia de la República información sobre los puntos en los que se basó el presidente Fox para remover a Marcelo Ebrad de su cargo y promover a Joel Ortega Cuevas en su lugar. La presidencia de la República rechazó la solicitud de información y motivó la intervención del IFAI resolviendo el 13 de abril dar como plazo de 10 días tanto al presidente

¹¹⁹ El universal, 8 de diciembre de 2004.

Fox como a la Presidencia de la República para brindar la información requerida por el solicitante¹²⁰, pues los comisionados del caso calificaron de “incompetente” la respuesta del gobierno federal al momento de presentar sus razones jurídicas para rechazar la solicitud del ciudadano.

Otro ejemplo de la intervención de este Instituto en eventos que han marcado la opinión pública en nuestro país fue el caso del escándalo de fraude del desvío de recursos de la Lotería Nacional a la Fundación Vamos México, ésta última presidida por Martha Sahagún, esposa del presidente Vicente Fox. A raíz de la publicación en la prensa del desvío de recursos de la LONAL a diversas instituciones cuya dirección estaba en manos de la esposa del presidente, se inició una investigación sobre el hecho y tal fue el contenido de los medios de comunicación en relación con las críticas de abuso de poder por parte de Sahagún.

En marzo de 2005, se presentó al IFAI un recurso de revisión donde se argumentó que la PGR, a través de su Unidad de Enlace, rechazó entregar una información relacionada con la averiguación de este supuesto fraude financiero donde se involucraba directamente la esposa del presidente Fox¹²¹. El IFAI, a través de un resolutivo de fecha 16 de marzo de 2005, instó a la PGR entregar dicha información y además calificó como falta grave el hecho de no brindar la información requerida. Incluso, la PGR habría podido ser sancionada en caso de que ésta no hubiese entregado la información, esto de acuerdo con el artículo 62 de LFTAIP.

Podemos observar que las resoluciones tomadas por el IFAI son destacadas por los medios de comunicación cuando se trata de hechos relevantes en el momento. No obstante, se ha destacado la intervención del IFAI en casos menos comentados por los medios de comunicación, pero que han sido motivo de destacar la importancia de este organismo.

De este último punto podemos otro ejemplo con la resolución tomada por el pleno del Instituto para exigir a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) para entregar una información en relación con los recursos públicos destinados a personas y organizaciones civiles o agropecuarias durante los años de 2001 a 2004. Del hecho, sólo algunos periódicos destacaron la importancia del hecho¹²² puesto que en el momento no representó la importancia para la agenda del día en los medios de comunicación de nuestro país.

La vida del IFAI también ha sido en intensa cuando los comisionados y su presidente han instado a aconsejar o calificar las medidas relacionadas con la transparencia de la información en nuestro país. Si bien las decisiones del Instituto han sido destacadas por la prensa, sobre todo cuando

¹²⁰ La Jornada, 14 de abril de 2005.

¹²¹ *Idem*, 27 de abril de 2005

¹²² En particular la nota informativa del periódico El Universal, del 2 de junio de 2005.

las decisiones o resoluciones del consejo están ligados con la polémica de los medios en el momento; el IFAI también ha ganado su lugar en los medios al momento de brindar juicios en materia del derecho a la información, más particularmente cuando sus directivos o presidente realizan comentarios en relación con temas de polémica en el momento. Mencionamos nuevamente, algunos hechos que ilustran este punto a continuación.

En materia de la clasificación de reservada la información sobre el manejo de administración, transferencia y asignación de recursos públicos federales, el IFAI manifestó a los medios su rechazo a tal medida y presentó una serie de lineamientos en las cuales el Instituto también refutó como confidencial la información relativa a las obligaciones fiscales de las dependencias gubernamentales. Este comunicado fue destacado por la prensa¹²³.

Los comisionados también han emitido a la prensa comentarios en relación con las obligaciones de algunos institutos. Tal es el caso del comisionado del IFAI Alonso Gómez Robledo Verduzco al instar a los partidos políticos de nuestro país rendir cuentas del monto, origen y destino de los recursos que reciben durante un Seminario internacional sobre Medios, Elecciones y Democracia. En el acto, y en su papel de comisionado, instó a los partidos políticos exponer esta información esencial para la transparencia de la información en nuestro país¹²⁴. Gómez Robledo, entrevistado durante un evento donde el IFAI colaboró, aprovechó la oportunidad de la presencia de los medios, y éstos del comisionado para difundir una opinión en calidad de una autoridad neutra que vigila los procesos de transparencia en nuestro país.

Otro caso fue la declaración hecha por entonces la presidenta del IFAI, María Marván Laborde, al declarar que dicha institución se mantendría firme y buscaría librarse de los embates políticos y ante el riesgo de que el próximo presidente de la República quisiera desaparecer al Instituto dado lo incómodo que ha resultado las labores del Instituto¹²⁵ para el gobierno federal.

De este tipo de declaraciones podemos enumerar varios ejemplos. No obstante, lo más importante en este punto es la nueva posición del IFAI ante la opinión pública, como un organismo neutro y garante de la transparencia de la información en nuestro país.

Retomemos incluso la entrevista por quien fuera la primera presidenta del IFAI, María Marván Laborde a dos días de la puesta en marcha del Instituto. Marván Laborde declaró que uno de los objetivos de este organismo serían los de crear una confianza y solidez parecida a la del IFE en la

¹²³ *Idem*, 12 de diciembre de 2004.

¹²⁴ *Idem*, 11 de mayo de 2005

¹²⁵ *Idem*, 11 de diciembre de 2004

sociedad¹²⁶. Se pretendía, y en aras de continuar el proyecto de la Transparencia en México, hacer del IFAI un instituto tan confiable e indispensable para los procesos democráticos como lo es el IFE. En esta misma entrevista, Marván Labodorde sentenció la necesidad del Instituto en la sociedad y su importancia para crear una conciencia y juicio en los ciudadanos sobre el manejo de la información en las dependencias gubernamentales.

A lo largo de estos periodos de trabajo del Instituto, se han difundido en los medios de comunicación las declaraciones, opiniones y conjeturas de los comisionados del Instituto, ganando poco a poco presencia en las notas informativas de la prensa, radio y televisión. Estas notas, como los ejemplos citados en las primeras líneas de este apartado, han recobrado mucha más importancia cuando estas giran en torno a un tema en boga en el momento.

Otro punto a destacar entre la interacción del IFAI y los actores de la comunicación política es el número de personas que se han servido, en mayor parte de las veces, de los servicios del Instituto.

En este punto, y dadas las funciones ya expuestas del IFAI en la sociedad; podríamos inferir que los más interesados en recurrir a las solicitudes de información; y en su defecto, a los recursos de revisión, serían los periodistas, comunicólogos e intelectuales en obtener información para hacer de ella, materia noticiosa, notas informativas para los medios, crear críticas y artículos de opinión para la sociedad. Pues, ¿quiénes, si no los periodistas, estarían interesados en obtener material noticioso para indagar sobre los gastos exorbitantes hechos en la presidencia?. ¿No sería útil para los periodistas obtener minutas, grabaciones y videos sobre las citas entre los miembros del gabinete del Presidente Fox con los otros actores políticos de nuestro país?. ¿Qué periodista no rechazaría conocer sobre los expedientes que dicta la PGR en relación con los principales casos judiciales de los políticos que han cometido actos de fraude en nuestro país?.

Si tan sólo revisamos las actas expedidas por el IFAI donde se emiten resoluciones de de las revisiones de recurso –documentos expuestos a la luz pública por ley- podemos confirmar esta conjetura.

Tan sólo, de las 40 resoluciones hechas por el pleno del IFAI el 16 de marzo de 2005 en relación con los recursos de revisión, 14 de éstos han sido interpuestos por 4 personas diferentes. Esto es, podemos encontrar que un mismo demandante ha interpuesto hasta 3 recursos de revisión de diferentes dependencias de la APF al IFAI, el cual requiere informaciones que van desde los movimientos financieros en las dependencias consideradas típicamente como corruptas (PEMEX,

¹²⁶ La Jornada, 10 de junio de 2003

Secretaría de Hacienda e IMSS), hasta las minutas y conversaciones de los secretarios de Estado con otros actores políticos importantes en nuestro país.

El resto de las resoluciones en el mismo día, (26), corresponden a información diversa que van desde los planos de proyecto de construcción de una dependencia –es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte-, hasta la organización de alguna unidad administrativa de la dependencia,

Estos 4 demandantes han interpuesto hasta 3 recursos de revisión, lo cual implica su interés por obtener estas informaciones. Aún teniendo los nombres de los demandantes, no podemos conocer si sus intereses son los de un ciudadano interesado en conocer la información que guarda el gobierno o bien, si se trata de periodistas que buscan materia noticiosa.

Si bien resultaría complicado intentar investigar cuántos de los demandantes exigentes de un recurso de revisión pertenecen al ámbito periodístico, y del número total de los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI son aprovechados como materia noticiosa; sí es evidente que este hecho está cerca de la realidad.

En los ejemplos mencionados anteriormente, podemos conocer quiénes fueron los demandantes de un recurso de revisión del escándalo de corrupción de la Lonal y la Fundación Vamos México, así como el demandante de los archivos del revocamiento de Marcelo Ebrad ante la PGR. Antes de resaltar si todos estos demandantes pertenecen al ámbito periodístico o no; es claro que estos recursos son aprovechados por los medios para crear fuentes noticiosas y para los propósitos del periodista resultan provechosos.

EL IFAI, ciertamente está diseñado para los servicios de la sociedad. Los periodistas se aprovechan de éste para obtener material informativo. Esta interacción resulta interesante y, en cierta medida, normal, a raíz de las facilidades que brinda el IFAI a los medios de comunicación para obtener materia informativa.

No menos importante resulta la interacción entre el Instituto y los actores políticos, quienes también se han visto beneficiados de la información que existe a la luz pública como arma política contra sus contrincantes.

De la misma manera podemos hablar de la interacción del IFAI con la sociedad. Recordemos que ésta última no sólo se beneficia de poder tener una garantía de acceso a la información pública por medio de este organismo. También se encuentra beneficiada cuando el IFAI; a través de las actividades de trabajo, orientación y servicios que presta, comienza a establecer una relación de confianza y veracidad con el ciudadano, parecida a la del IFE.

Finalmente, intentaremos resumir lo expuesto en este capítulo, para concluir sobre las funciones del Instituto en el campo del derecho a la información.

4.4 LA FUNCIÓN DEL IFAI EN EL CAMPO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Para exponer las consideraciones finales sobre la función del IFAI en el derecho a la información y entender su importancia en la vida de la transparencia en nuestro país; debemos remitirnos primeramente a los principios de dicho Instituto que son los establecidos por la LFTAIP.

El Instituto es el garante de lo que marca la LFTAIP. Ahora bien, esta Ley beneficia a dos tipos de personajes, puesto que en ellos crea grandes ventajas: los ciudadanos y los medios de comunicación. Si bien el espíritu de la Ley está pensado en los primeros, los segundos se benefician indirectamente de ésta al ser también ciudadanos.

La LFTAIP fortalece el derecho a la información en nuestro país por ser la única Ley que legisla el acceso a la información pública; aunque dichos principios estuvieran poco matizados en el artículo 3o de nuestra Constitución.

Dicha Ley beneficia a los ciudadanos por darles la oportunidad de acceder a la información que permite elaborar juicio sobre los gobernantes, políticas públicas, estados financieros, etc., de las organizaciones y dependencias gubernamentales de nuestro país.

Dicha Ley beneficia a los medios de comunicación, puesto que son los periodistas, en la mayoría de las ocasiones, quienes con la disposición de la información pública, construyen la opinión pública en los medios, fortalecen el espíritu crítico de los ciudadanos y también obtienen material periodístico para crear sus notas, editoriales y reportajes.

En principio, la Ley beneficia a todos y cada uno de los ciudadanos de este país por hacer de los espacios gubernamentales una caja de cristal, donde las miradas se enfocan en las políticas públicas del gobierno, en sus estados financieros, en los movimientos y toma de decisiones de los políticos. El gobierno a su vez sabe que es observado por los ciudadanos, por los medios de comunicación y por sus adversarios políticos; y que cualquiera de ambos puede actuar en su contra, o a favor.

En su contra cuando en el caso de los ciudadanos no le remiten su voto y en el caso de los periodistas, elaborando críticas y artículos de opinión en su contra. A su favor, ganando la confianza de los ciudadanos y ganar su voto y con el apoyo en las líneas editoriales en el caso de los segundos.

La Ley entonces, está pensada en los ciudadanos; y de ellos, los periodistas también resultan beneficiados.

Ahora bien, la Ley no puede garantizarse por sí sola. Necesita de organismos reguladores que vigilen que el proceso de acceso a la información se lleve en forma adecuada y eficaz. Debe existir un organismo garante de los procesos de transparencia; un organismo mediador entre quienes son observado (el gobierno) y los demandantes de la información (ciudadanos). Es aquí donde interviene la importancia del Instituto.

La función del IFAI consiste en esta mediación. El Instituto, por las facultades que le han sido atribuidas, por la autonomía de organización y por las actividades que realiza en el campo del derecho a la información; juega un papel de árbitro entre los gobernantes y la ciudadanía.

El Instituto se encarga de definir, con base en los principios legales; qué información debe efectivamente ser expuesta a la luz pública cuando el gobierno no ha rechazado una solicitud. También media el juego al ser una fuente rica de difusión de la cultura del derecho a la información entre la ciudadanía que comienza a ejercer este derecho de recién creación. Media las relaciones entre gobernantes y ciudadanos al aportar con juicios, opiniones y sentencias lo que sería conveniente para reforzar el acceso a la información a través de los medios de comunicación.

Podemos resumir que la vida del IFAI en los casos de acceso a la información, ha sido esencial por el número de recursos de revisión llevados a cabo, por la función que cumple en la sociedad, por el carácter e importancia que empiezan a ganar los comentarios de sus comisionados; además de fortalecer la cultura por el acceso a la información en las jornadas culturales que se ha organizado.

Ahora bien, a manera de conclusión, la función del IFAI, de acuerdo a las ideas ya expuestas, podemos enumerarlas en función de los dos actores que se benefician principalmente de él: los ciudadanos y los medios de comunicación.

En relación con los ciudadanos, podemos constatar que éstos empiezan a conocer este derecho pues es de reciente creación. Los ciudadanos han aprovechado el servicio del IFAI como lo atestiguan el número de recursos de revisión. Gozan de un árbitro cuando las decisiones del gobierno van contra lo dispuesto por la Ley de acuerdo con el número de recursos de revisión aceptados.

Si observamos el número de solicitudes de información, podemos percatarnos que dentro de las dependencias federales con mayor número de solicitudes se encuentra el IMSS, la Secretaría de Hacienda, el ISSSTE y otras dependencias que son consideradas como vitales para la vida del país.

Este hecho lo podemos atribuir a que en dichas instituciones, la cantidad de información es enorme debido a importancia que representan en nuestro país (la seguridad social y la administración de los impuestos son un ejemplo).

Muchas de las solicitudes hechas al IMSS por ejemplo, son para recurrir a expedientes e historiales clínicos de los pacientes, o para obtener algún documento relativo con el estado de salud del paciente y que en dichas dependencias se tiene archivado.

En este caso, el IFAI también vigila que el ciudadano pueda, efectivamente, tener acceso a sus historiales clínicos cuando la dependencia le ha negado su acceso (un hecho que sería poco probable), y más aún. El IFAI también vela porque tales historiales clínicos o datos relacionados con la salud del paciente sean de orden confidencial y que sólo el paciente tenga acceso a ellos, protegiendo la privacidad y confidencialidad de los ciudadanos.

Es evidente que en este ejemplo el IFAI no sólo cumple su papel de árbitro entre las solicitudes de información rechazadas en las dependencias federales y los ciudadanos en la dinámica democrática que nuestro país vive; sino también el IFAI también protege al ciudadano de su vida privada.

El IFAI se ha ganado la credibilidad en los ciudadanos cuando se trata de acceder a la información política de interés pública. Aunque dicha Institución no goza de las libertades y facultades como el IFE, si se ha ganado el respeto de la honestidad en la respuesta a los recursos de revisión.

En relación con los medios de comunicación, el IFAI juega un papel, pareciera hasta el momento, primordial para la investigación periodística e informativa. En este punto debemos considerar varias conjeturas.

La primera es que gracias a la LFTAIP, los medios de comunicación pueden tener acceso a la información que antes les era negada. Con las funciones del IFAI, los medios de comunicación cuentan con un “abogado”, por así llamarlo; quien vela por que se cumpla con lo dispuesto en la Ley.

Los periodistas, comunicólogos y difusores de la opinión pública, sin embargo, son relegados de acuerdo con la Ley, como simples ciudadanos y en función, de ello, el trato hacia los periodistas es equitativo que hacia un ciudadano.

¿Qué implica este trato?. En el plano mediato y el más práctico, es la capacidad de respuesta de dicha Ley y también la del IFAI. Retomemos el ejemplo del caso de recurso de revisión donde se pidió a la Presidencia de la República la documentación en relación con el despido de Marcelo Ebrad en la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. El periodo de tiempo ocurrido entre el hecho y el acceso de la información fue de aproximadamente 5 meses.

Este hecho, para la vida periodística, y con base en los principios del derecho a la información, cumple con los cometidos de difusión y derecho a investigar sobre la información pública que mantiene el gobierno.

Para los cometidos del deber informativo, de la actual forma de comunicar que es inmediata y rápida, el hecho resulta complicado para los periodistas; pues para fines prácticos del periodismo, los reporteros y editorialistas no pueden disponer de tanto tiempo para crear sus notas informativas o reportajes que se necesitan en el momento. El periodo de respuesta tanto de las Unidades de Enlace, como los del IFAI, resulta un inconveniente para los periodistas que necesitan informar en el día, y al momento.

Este es uno de los puntos en donde el IFAI, en su carácter de abogacía, no compite con la modernidad periodística de nuestros días. Si bien el Instituto cumple con permitir el acceso, lo hace a un destiempo que en ocasiones, resultaría irrisorio comunicar a la sociedad sobre un hecho que ocurrió hace mucho tiempo y que ha sido, prácticamente, olvidado de la agenda del día de los medios.

No debemos confundir, sin embargo, que la función de este Instituto sea siempre tan primordial. Decíamos que aparentemente era primordial pero no juega una función indispensable.

Aparentemente, por medio del IFAI los periodistas e investigadores ya pueden obtener notas e información para comunicar a la sociedad a las que antes no podían tener acceso. Empero, la ventilación de la información privada o catalogada antes de la puesta en marcha de la Ley como confidencial, siempre ha estado en manos de los periodistas. Recordemos que la investigación de los periodistas siempre se ha catalogado como ingeniosa cuando en las principales portadas de los periódicos se anuncia un hecho polémico a raíz de la investigación periodística, o en los reportajes televisivos cuando se ha puesto al descubierto evidencias de corrupción de los políticos o funcionarios.

Este fenómeno también lo podemos ilustrar con otro ejemplo. Si bien la LFTAIP considera alguna información como confidencial, la cual el IFAI también la considera como tal en sus decisiones en el pleno, los periodistas pueden obtenerla a raíz del descuido de las declaraciones de un funcionario, de un político, del error de la política informativa del gobierno, o simplemente a raíz de las declaraciones descubiertas y transmitidas de segunda mano por algún filtrador del gobierno.

Finalmente, otro punto a tomar en cuenta es la responsabilidad del IFAI de poder fomentar realmente la cultura de la transparencia al permitir el acceso a la información pública. Recordemos que desde sus inicios, en palabras quien fuera su primera presidenta, el IFAI busca la credibilidad y confianza en la ciudadanía.

Esto lo ha logrado con la capacidad de respuesta a los recursos de revisión que ha dictaminado. Empero, debemos considerar que de acuerdo a la LFTAIP, la capacidad de respuesta en tiempo es

tardía y resulta inoperante cuando se trata de apoyar a un ciudadano o periodista que desea obtener la información en el momento.

En este rubro, también debemos añadir que el IFAI atiende recursos de revisión que no solamente son del interés público, sino también particular. Muchas de las solicitudes que han sido rechazadas por alguna dependencia de la APF conciernen a meros textos administrativos y burocráticos sin lugar al interés público. En estos casos, empero, el IFAI está en la obligación de dar una respuesta y organizar una sesión plenaria pública, dictaminar y expedir los oficios en los tiempos que expide la Ley. Estas pequeñas dirimencias hacen que el IFAI se convierta, en cierta manera, en cualquier otra dependencia de atención burocrática encargada de emitir oficios sin relevancia alguna más que la del particular que lo ha solicitado.

Este punto debemos atribuirlo, es menester, a una de las críticas que pudiéramos brindarle a la LFTAIP, pues ésta le ha conferido esta tarea el Instituto, impidiendo que el IFAI se concentre en la atención de recursos de revisión que correspondan realmente a la transparencia y el acceso a la información de las actividades gubernamentales que motiven la democracia del país.

Concluimos este capítulo con la siguiente conjetura. El IFAI no sólo es un garante del acceso a la información pública, también es un consejero y promotor de la misma. En este sentido, una de las funciones del IFAI ha sido de promover el derecho a la información a través de sus jornadas de trabajo.

No obstante, el IFAI no ha fomentado del todo, el buen uso de esta información. Esto es, si el IFAI desea tener la confianza en la ciudadanía, y sus principios se orientan a la cultura de la transparencia; también debe considerar que la sociedad necesita de mecanismos de orientación del uso de la información a la cual accedió.

Esto es, en una era donde la información es vasta, y más tratándose de las actividades de las dependencias del Estado; un ciudadano, de acuerdo con lo dispuesto con la LFTAIP, puede tener acceso a una infinidad de información que, una vez en sus manos, no repercutiría en mucho en las actividades democráticas del país cuando el ciudadano no sabe qué hacer con ella. O bien, podemos encontrar el caso de que un ciudadano, deseoso de conocer el rendimiento de la administración de su localidad se encuentra con una información que es incomprensible, difícil de interpretar o simplemente, que no correspondía a sus intereses.

Este punto, debemos mencionarlo, es competencia del IFAI, por ser el Instituto al cual se le han relegado esta función de promover la cultura por la transparencia. En este sentido, el IFAI ha comenzado a organizar certámenes de ensayos sobre la transparencia; sin embargo, este proceso apenas comienza y hasta el momento, la actividad del IFAI por promover una política que motive a los

ciudadanos a saber cómo ejercer su derecho al acceso a la información gubernamental y para qué hacerlo apenas empieza a desarrollarse.

Debemos mencionar, no obstante, que la actividad del IFAI en este último punto ha sido de gran utilidad para los legisladores y especialistas en el tema. Si bien los ciudadanos no se han involucrado en el debate sobre el tema de la transparencia en México, el IFAI si ha promovido diversos encuentros donde se han suscitado debates en torno a la legislación del derecho a la información.

En estos encuentros se ha promovido la creación de una Ley Federal de Protección a los Datos Personales que ha estado ausente en nuestro país. También ha promovido la discusión entre los diferentes actores que se han dedicado a la proposición de nuevas leyes y reglamentos a nivel estatal, para el acceso a la información pública.

En este último punto, cabe señalar que en materia de legislación estatal, estados como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal cuentan ya con una Ley en Materia de Acceso a la información.

Además, el IFAI colabora con otros organismos como el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima, el Consejo de Información Pública del Distrito Federal, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango, el Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo, el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Nayarit, La Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León, la Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla, la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información de San Luis Potosí, el instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán y la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas.

La creación de dichas leyes e institutos así como su vinculación directa entre la LFTAIP y el IFAI, son muestra que en materia de Transparencia en México los acuerdos han sido de carácter nacional y suscita la transformación y la democratización de nuestra sociedad.

No obstante, como habíamos mencionado anteriormente, el IFAI también debe crear una cultura hacia la participación ciudadana para que ésta valore el derecho de pedir información y que dicho derecho será respetado, lo cual construiría una política mucho más participativa. También podrían construirse lazos de credibilidad de confianza y de legitimidad de la ciudadanía hacia sus gobiernos.

Como habíamos expresado anteriormente, los medios de comunicación pareciera que son hasta el momento los que mejor aprovechan este derecho. No obstante, también existen organizaciones civiles en donde la ciudadanía podría tener un rol mucho más activo y fomentar la participación en la rendición de cuentas.

Si bien el IFAI es un instituto que vela por que el acceso a la información sea garantizado, es necesario que organizaciones civiles fomenten la participación de los ciudadanos a acceder a esta información. Los datos brindados en los primeros puntos de este capítulo nos demuestran que el número de solicitudes es alentador, no obstante, debe existir una confianza entre los ciudadanos y el gobierno; y de hecho esta relación debe ser recíproca, para que el tema de la rendición de cuentas y la cultura por el acceso a la información no sea un tema que se estudie o se analice esporádicamente.

Esto es, el IFAI debe promover, como lo ha hecho hasta el momento, una cultura de participación en la rendición de cuentas para dicho tema sea parte de la vida cotidiana de las personas, tal como se los medios de comunicación lo han adoptado.

Y es que recordemos, la transparencia refuerza los mecanismos de rendición de cuentas y ayuda directamente a mejorar la calidad de la democracia. Este hecho requiere de una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, pues supone someter la gestión gubernamental y el ejercicio de los funcionarios públicos a un examen cotidiano de la sociedad, exige divulgar y establecer en toda la sociedad el derecho de acceso a la información así como favorecer su ejercicio.

Además, en este último punto, la obligación de hacer la gestión pública transparente, abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, permitiendo que los ciudadanos participen en los asuntos públicos evaluando de manera crítica al gobierno que ha elegido.

La rendición de cuentas, que se funda sobre el derecho de la libre expresión y de la libre asociación, permite a los ciudadanos una mejor organización para la reprobación y rechazar las decisiones del gobierno que los representa y favorita la participación en el cambio político. Es imperioso volver a resaltar que una falta de información sobre las políticas gubernamentales y sus consecuencias reduce la credibilidad del gobierno y disminuye también el calor del derecho de expresión. La ausencia de información sobre las decisiones del gobierno también desfavorece el valor de dar un juicio razonado de las políticas gubernamentales.

Finalmente, la LFTAIP y el IFAI es un mecanismo sólido y fuerte para combatir la corrupción en nuestro país, no obstante, el IFAI siendo el promotor de la cultura de la Transparencia, debe considerar que la participación ciudadana es vital y no basta con que los medios de comunicación sean los difusores la información pública.

CONCLUSIONES

Esta sección está dividida en tres partes. En la primera intentaremos resumir las ideas principales expuestas a lo largo de los cuatro capítulos de esta tesis así como los propósitos de haber seguido tal lineamiento. Posteriormente, en una segunda parte, intentaremos validar la hipótesis enunciada en la parte introductoria de este análisis así como brindar un esquema que ilustre la función del IFAI en el proceso de comunicación política para convenir con los objetivos perseguidos de esta tesis. Finalmente, a manera de reflexión personal, se plantearán las consideraciones finales sobre el cometido del IFAI en el ámbito del derecho a la información en nuestro país.

En el primer capítulo de esta tesis se esbozó sobre las principales teorías del estudio sociológico de la comunicación. En los primeros puntos de este apartado intentamos brindar un panorama general, pero resaltando los puntos claves para nuestro objeto de estudio, sobre las principales teorías y marcos teóricos explicativos de la sociología de la comunicación colectiva, como lo es la corriente funcionalista para entender el rol de los medios de comunicación en nuestra sociedad. Posteriormente abundamos e intentamos brindar un concepto general de la comunicación política como un fenómeno derivado de las relaciones humanas individuales y/o colectivas. Describimos y explicamos la función de los actores inmiscuidos en este proceso en un proceso micro y macro; así como la interacción de éstos en una óptica de relación comunicativa y como un hecho social. Finalmente definimos el término de *agenda setting* para entender la función de lo discutido y opinable en los medios de comunicación colectiva.

El segundo capítulo se centró en la definición del derecho a la información entendido en dos formas: la jurídica y la del ámbito de su función con los medios de comunicación. Arrivamos a la conclusión que para entender la definición del derecho a la información implicaba aludir a la definición los actores de la comunicación política. También representamos esta función en el dominio de la legitimidad y de la democracia. Mencionamos de la misma forma, cuáles eran los elementos que hacían del derecho a la información un objeto de interés de los medios de comunicación y los políticos. Así, mencionamos la utilidad de los canales de comunicación creados en un sistema político y la necesidad de regular su función jurídicamente (el derecho) para el equilibrio del sistema. Concluimos en este apartado que una de los objetivos del derecho a la información es el desarrollo de las sociedades democráticas como la nuestra, y en consecuencia, evidenciamos su imperiosa necesidad legislativa en cualquier sociedad dicha democrática.

Posteriormente, en el capítulo tercero caracterizamos y definimos el concepto información. Intentamos clasificar la información, para los fines prácticos del objetivo de esta tesis, en tres clases: económica, política y educativa. También destacamos la función de cada tipo de información. Enseguida, resaltamos la importancia del flujo de la información en los canales de comunicación de una sociedad y particularmente centramos nuestra atención en el tipo de información a la que se alude en las esferas públicas y privadas. También establecimos las relaciones de poder, y por tanto comunicativas, dadas entre la información política hecha pública y la función de ésta para la construcción de la opinión pública. En la parte final de este apartado brindamos la importancia de la información política en el campo del derecho a la información.

En el cuarto capítulo, procedimos a estudiar y describir al IFAI una vez expuestos los principales marcos teóricos, definiciones y características de los elementos de la comunicación política y del derecho a la información. En esta sección también analizamos nuestro objeto de estudio a partir de las premisas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, de la cual destacamos las nociones más importantes; como la definición de datos, información confidencial o privada y las funciones y definición del mismo Instituto. De éste, expusimos su organización; de acuerdo a su Reglamento Interino, y su función; de acuerdo a los servicios que presta y las funciones que ejerce. De igual forma, delineamos las actividades que el Instituto lleva a cabo para acceder a la información pública y gubernamental así como detallar la forma en lo que lo logra de acuerdo a sus facultades atribuidas. Para concluir, dedujimos que la principal función del Instituto era la de ser el vigilante de la LFTAIP en las dependencias de la Administración Pública Federal y mencionamos algunos ejemplos de cómo los servicios que presta dicho organismo pueden ser utilizados por los actores de la comunicación política y su influencia en este mismo proceso.

En el ánimo de haber perseguido un espíritu de análisis de deducción, en esta tesis se abordaron las nociones más generales del campo de estudio de la sociología de la comunicación colectiva hasta llegar a caracterizar a la comunicación política y el derecho a la información como procesos inherentes uno del otro e identificar, en estos procesos, las funciones de sus actores así como exponer los procesos que involucra el ejercer el derecho a la información desde un análisis de la comunicación humana.

De todo lo expuesto y a medida del análisis del objeto que nos cometi6 estudiar, el IFAI, podemos elaborar las siguientes certezas bajo una perspectiva de síntesis.

Desde la perspectiva del marco teórico del trabajo, y más precisamente, desde la perspectiva funcionalista, intentaremos establecer las relaciones funcionales del IFAI en el proceso de comunicación política.

Para poder llegar a esto, debemos aclarar un punto primordial. Primeramente, el IFAI es, en efecto, un actor que interactúa con los tres actores de la comunicación política (la élite del poder, los medios de comunicación y los ciudadanos) y que dicho proceso es entendido como una relación comunicativa. El IFAI interactúa con la élite del poder al exigirle el exhibir una información, interactúa con los periodistas y ciudadanos cuando éstos necesitan de un árbitro al no encontrar el acceso a la información de su interés. El IFAI es entonces, una entidad necesaria para velar el derecho a la información de acuerdo a lo estipulado por la LFTAIP y también juega un papel de mediador en este proceso comunicativo.

Una segunda premisa, es que el Instituto, junto con las funciones que le han sido destinadas, no sólo es un espacio donde los ciudadanos encuentran una garantía de acceder a la información. También es un espacio difusor de la cultura por el acceso a la información, por la transparencia y las políticas de acceso de información en nuestro país.

En el proceso de comunicación política, habíamos aclarado en el capítulo 2, existen espacios en donde la comunicación política es mediada por organismos y organizaciones cuya información (política) es un intercambio de relaciones sociales que estructuran al sistema. Estos espacios se sitúan entre los medios de comunicación o las organizaciones gubernamentales que se encargaban de difundir la información política (o propaganda gubernamental). ¿Cómo situar al IFAI dentro de este análisis?

El IFAI es una dependencia autónoma, y es bajo sus principios que la rigen, una institución gubernamental, cuya dirección está condicionada por el Presidente de la República y el Senado de la República. Bajo esta óptica, el organismo, como cualquier otro que funge como mero transmisor de información (como la Presidencia de la República, el departamento de relaciones públicas de un organismo federal, etc.) y luego, pertenecería a la esfera política.

De acuerdo con este análisis, el IFAI sería un instituto que pertenece a la esfera del poder y sus objetivos estarían de acuerdo a los de informar sobre los asuntos políticos y públicos, los de ejercer y detentar el poder político o ejercer presión sobre otros actores en las relaciones de poder.

El IFAI, no obstante, no puede ser catalogado dentro de esta esfera. Es cierto que su naturaleza es el ser un organismo gubernamental. Sin embargo, sus funciones no son las mismas de los actores de la esfera del poder.

¿Qué papel juega entonces el IFAI en los procesos de comunicación política abordados en este análisis?

Al IFAI se le puede atribuir un papel actor que interactúa entre los canales de comunicación creados por las dependencias federales (las Unidades de Enlace son fuentes de información) y los diversos actores de la comunicación política. Los ciudadanos al ser rechazado un acceso a una

información de una dependencia gubernamental, necesita interactuar con el IFAI (quien es un actor de la esfera del poder). Esto es, el IFAI es el garante que entre las dependencias federales y el ciudadano exista este proceso informar e informarse a través de los canales de comunicación que el Estado ha creado.

El IFAI no difunde información política que permita clasificarlo dentro de las funciones de los medios de comunicación o las unidades administrativas difusoras de la propaganda política. El IFAI, al garantizar el acceso a la información, sólo permite una interacción entre el gobierno y los demás. El IFAI no posee información política u de otro tipo en relación con las dependencias de la APF. Esta característica lo define como un actor más en el proceso de comunicación política y no como transmisor de la información política, y los fenómenos que deriven de ello (propaganda política, convencimiento del voto, publicidad de un partido o candidato político, negociaciones, coyunturas, etc.).

El IFAI no sólo es un árbitro entre los gobernantes y el resto de los actores de la comunicación política (medios de comunicación y ciudadanos). El IFAI ha empezado a ganarse un papel de actor o integrante más de la comunicación política mucho más activo, que interviene y se conduce en los procesos de comunicación entre estos actores con un papel definido: ser el promotor de la cultura por la transparencia y el acceso a la información en nuestro país.

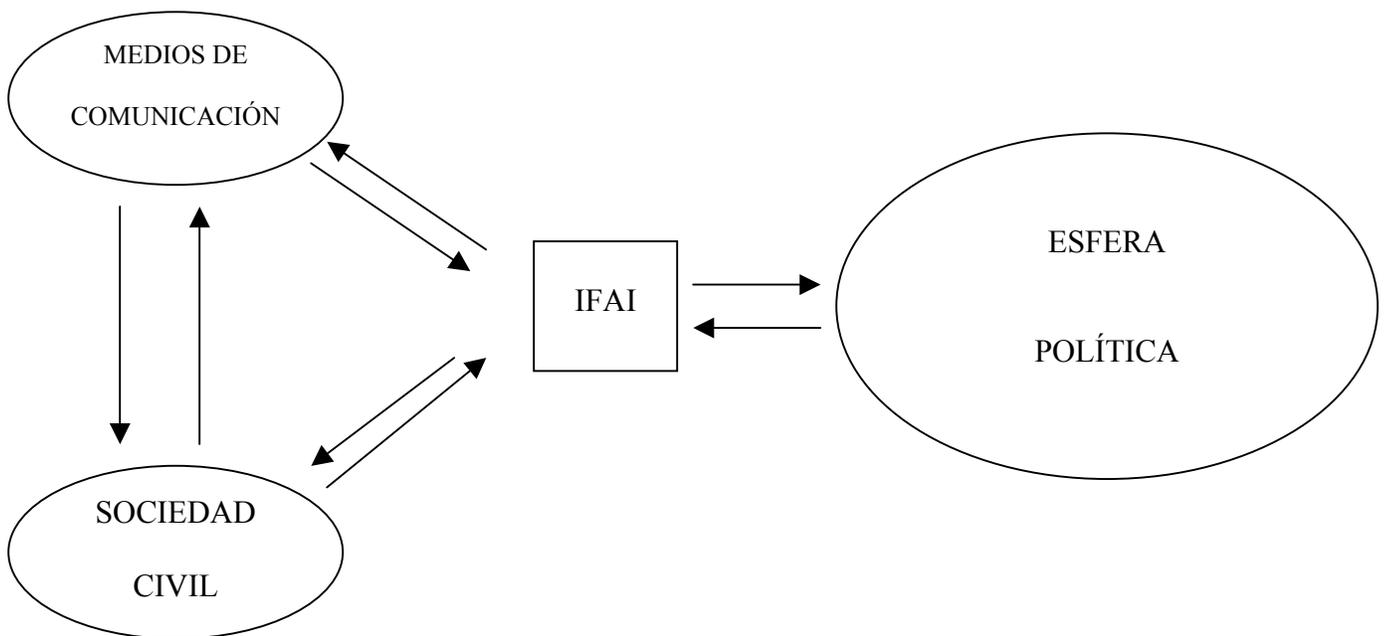
Este punto es crucial para entender al IFAI desde una perspectiva funcionalista de la comunicación. El IFAI tiene características que lo hacen un actor propio en el proceso de comunicación política diferente a los políticos, a los medios y a los ciudadanos. Es un interactuante en el proceso de comunicación porque el IFAI puede exigir a las dependencias de la Administración Pública Federal el acceso a la información cuando los ciudadanos recurren a dicho instituto. Interactúa en este proceso de comunicación porque garantiza el acceso a la transmisión de información pública que se ha rechazado o bien, consciente las decisiones establecidas por las dependencias gubernamentales de acuerdo con la Ley.

El IFAI también interviene en los fenómenos que derivan en las relaciones de poder, aunque su objetivo no sea el ejercer estas últimas, sino condicionarlas. El IFAI; al encomendarle ser uno de los principales precursores de actividades relacionadas a la cultura de la transparencia; al confiarle el fomentar el uso del derecho al acceso a la información en la sociedad; al ganarse un espacio en los medios de comunicación para resaltar la importancia del acceso a la información pública en el desarrollo de la democracia; en fin, al querer volverse un organismo confiable, necesario y útil para fomentar la transparencia y el acceso a la información condiciona el comportamiento político de los ciudadanos.

Por otra parte, el IFAI permite que los medios de comunicación cuenten con una garantía de acceso a la información, Al garantizar este acceso, el IFAI facilita que los periodistas, líderes de opinión y editoriales construyan sus reportajes, noticias y críticas de la información del gobierno. El IFAI, es en principio, la garantía de los periodistas de tener acceso a esta información antes confidencial, y en consecuencia, facilita a los medios difundir la opinión pública y todos los fenómenos del comportamiento político que de ello derive.

El IFAI pertenece, entonces, al proceso de comunicación política pero con características propias, que lo hacen diferente de cualquiera de los actores que intervienen en este fenómeno. El IFAI, es un garante que cumple con ser actor y mediador con los canales de comunicación creados por el Estado y los demás.

Podemos establecer el siguiente esquema que ilustra la función del IFAI en el proceso de comunicación política. Las flechas indican la transmisión de mensajes entre estos actores.



Así, podemos concluir que la hipótesis establecida en la parte introductoria de esta tesis, que expone al IFAI como un actor con características propias que propicia procesos de comunicación política, puesto que actúa y tiene papeles definidos en él; se confirma de acuerdo con este análisis funcional de la comunicación.

En este apartado, resta decir cuál es la importancia del IFAI dentro del proceso del derecho a la información y cuál es su utilidad como actor promotor de la democracia. Siempre, claro, se apegará a un enfoque de la comunicación humana.

En esta última conjetura, es necesario retomar los principios del derecho a la información y su incidencia en los procesos de comunicación política.

Recordemos que en esta tesis se ha sostenido que el derecho a la información es una noción que en el ámbito jurídico como en el enfoque de la comunicación humana, coinciden en definirlo como la capacidad de investigar, difundir y tener acceso a la información pública en manos del gobierno. De ahí su importancia en la comunicación política, pues el derecho a la información no solamente es una condición para el equilibrio del sistema político de las sociedades democráticas. El derecho a la información incide directamente en el comportamiento de la ciudadanía en el desarrollo de la democracia.

Dicho en otras palabras, el derecho a la información permite la libertad de acceso a la información; y ésta a su vez permite elaborar juicios y opiniones sobre la gestión de sus gobernantes gracias a la información que poseen.

El proceso de informar sobre lo público, permite que la sociedad debata sobre la información transmitida y obtenida, y la sociedad que cuenta con la información pública adecuada, sosteníamos, permite elaborar mejores y más juicios sobre la realidad política en la que vive.

En este proceso, los medios de comunicación son los principales portadores de difundir sobre lo político, para hacerlo público. De aquí su responsabilidad e importancia para la difusión de la información apropiada que permita elaborar juicios en la sociedad, en un mayor número posible. Los medios de comunicación, recordemos, si no deciden qué pensar, si influyen en los temas sobre qué debatir.

En este punto los analistas y especialistas en el tema han propuesto la creación de más espacios donde se debata y difunda lo público; y optimizar y mejorar los existentes. De esta necesidad y en aras de fomentar la democracia, en nuestro país se creó la LFTAIP y un organismo que garantice dicha la Ley, el IFAI.

Es verdad que los medios de comunicación son espacios donde se debate y se difunde la información pública. Sin embargo, no son los únicos ni los mejores. Recordemos que si bien los medios construyen la opinión pública, ésta no es universal ni representativa ni una muestra real de la expresión de toda una sociedad.

Debemos reconocer sin embargo, que la función de los medios es importante en la medida que condicionan y pueden modificar el pensamiento y la reflexión sobre la actitud de los políticos, sobre las

medidas del gobierno y sobre cualquier tema relacionado con la vida política del país al ser los portadores de la expresión de las mayorías, al difundir sondeos y encuestas que engloban la voluntad de las mayorías. No obstante, la ciudadanía puede crear su propio juicio y definirlo a partir de la interacción con sus grupos y de sus propias reflexiones a partir de su propia realidad que vive en el interior de un grupo, de su localidad.

Así, se ha delegado al IFAI apoyar este propósito de la democracia al ser el garante de acceder a la información pública y de promoverla. Es decir, el Instituto puede facilitar a los medios de comunicación construir la opinión pública al garantizarles el acceso a la información política cuando se les ha sido denegada.

En este punto debemos aclarar que la tipología expuesta en el capítulo tres de esta tesis confirma que, el interés de los periodistas de aprovechar la función del IFAI, es la de obtener información que pudiera detentar el poder, construir la opinión pública y poder crear en la ciudadanía juicios sobre los gobernantes de nuestro país.

Este proceso no obstante, no es tan evidente por dos razones. La primera, es que si bien el IFAI garantiza a los periodistas el acceso a una información en particular, su objetivo primordial no son los periodistas justamente, sino cualquier ciudadano interesado en ello. Por otra parte, las fuentes noticiosas de los medios de comunicación se encuentran generalmente en la investigación personal de los periodistas o en otras fuentes mucho más rápidas. Además, recordemos que el IFAI no dispone de la información política de las dependencias federales, sólo obliga a éstas a entregarla.

Como observamos en el capítulo cuarto, una de las deficiencias que podemos atribuir a las funciones del IFAI es su carácter de promotor de orientador a la ciudadanía para acceder a la información.

Un ejemplo claro es el uso de las solicitudes. En éstas, los ciudadanos corren el riesgo de pedir un sin número de datos que podrían resultar incomprensibles (un estado financiero) o bien simplemente, los ciudadanos podrían no recibir la información debido a que no supieron cómo pedirla o si efectivamente debieron pedirla a la dependencia federal que convenía (véase el anexo A, campo número 4).

En este sentido, el IFAI ha comenzado a promover campañas en la ciudadanía para esclarecer a qué tipo de información tendrían derecho y cómo acceder a ella. Sin embargo, el avance es lento debido a la recién creación del instituto.

Por otra parte, de acuerdo a los principios del derecho a la información, el gobierno debe crear mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo de la democracia. Expusimos en esta tesis que una de estas formas era el crear canales de comunicación donde la información pública esté al

alcance de todos. Pero también es necesario el crear actores promotores de la transparencia. En este sentido, el IFAI también es promotor de esta cultura. No obstante, hasta el momento, los ciudadanos no cuentan con una verdadera guía de cómo ejercer su derecho de acceso a la información y las consecuencias que esto implicaría.

Debemos recordar que la LFTAIP es de reciente creación y que la ciudadanía, comienza a penas, a entender la importancia de investigar por sí mismos, sobre la vida pública del gobierno. Más aún, la sociedad carece de una cultura de acceder a la información en una sociedad donde, generalmente, los medios de comunicación son los principales transmisores de esta información.

En este punto, debemos rescatar los grandes esfuerzos que ha hecho el Instituto al realizar convenidos con los gobiernos estatales y municipales para fomentar la cultura de la transparencia en la sociedad. Sin embargo, debemos considerar que hasta el momento no existen verdaderas políticas dirigidas a la ciudadanía para fomentar esta cultura.

Incluso, una de las formas efectivas de fomentar esta cultura de la transparencia, es realizando campañas en la ciudadanía sobre las ventajas de conocer la información pública, a la cual tenemos derecho. Sin embargo, pareciera que en una sociedad como la nuestra, dicha tarea se le ha encomendado a los medios. En consecuencia, no toda la sociedad puede elaborar un juicio, en el sentido estricto de la palabra, “argumentado” sobre el gobierno, cuando está a expensas de emitir un juicio sólo a partir de la información expuesta en los medios. Y aunque dicha información es variada y los periodistas y columnistas elaboran sus premisas con la libertad de expresión que les garantiza la ley, la sociedad debe contar con una cultura política y saber informarse por sí misma para tener juicios mucho más argumentados,

Finalmente, debemos reconocer que en materia de transparencia, nuestro país ha comenzado a realizar grandes avances. El IFAI es una muestra de voluntad de los políticos, periodistas y ciudadanos para fomentar la transparencia de la información pública. La creación de este Instituto es el principio, en términos ideales, de una verdadera **educación política**, que debe empezar no sólo con la creación de garantías de acceder a la información política como lo hace el IFAI, sino con una política de crear un verdadero interés en la ciudadanía por conocer la vida pública de nuestros gobernantes y políticos del país.

ANEXO A
SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION GUBERNAMENTAL

Homoclave RFTS: IFAI-00-001

1. DATOS DEL SOLICITANTE O DE SU REPRESENTANTE

Solicitante			
	Apellido Paterno	Apellido Materno (opcional)	Nombre(s)
En caso de Persona Moral	Denominación o Razón Social		
Representante (en su caso)			
	Apellido Paterno	Apellido Materno (opcional)	Nombre(s)

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

Elija con una "X" la opción deseada:

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

Por correo certificado Sin Costo

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

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

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

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

3. DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE SOLICITA LA INFORMACION

4. DESCRIPCION DE LOS DOCUMENTOS SOLICITADOS

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

5. FORMA EN QUE DESEA LE SEA ENTREGADA LA INFORMACION

Elija con una "X" la opción deseada:

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

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

Consulta por medio electrónico Consulta en un sitio de internet o envío de la información en vía electrónica - Sin costo

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

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

- Señale con una "X" el medio de envío de la información: Correo certificado (con costo) Mensajería (con porte pagado)

6. DOCUMENTOS ANEXOS

Carta poder: Sólo en caso de presentar la solicitud mediante representante.

Comprobante de porte pagado Sólo en caso de solicitar la entrega de la información por mensajería.

Documentos anexos a la solicitud Sólo en caso de no ser suficiente el espacio del numeral 4.

Anverso

SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION GUBERNAMENTAL

7. **DATOS QUE EL SOLICITANTE PUEDE LLENAR DE MANERA OPCIONAL**
- CURP _____ Teléfono (Clave): _____ Número: _____
- Correo electrónico: _____
- La presente información será utilizada únicamente para efectos estadísticos:
- Sexo: M F Fecha de Nacimiento ___ / ___ / ___ (dd/mm/aa) Ocupación: _____
- ¿Cómo se enteró usted de la existencia del procedimiento de acceso a la información?
- Radio Prensa Televisión Cartel o Póster Internet Otro Medio (especifique) _____
8. **INSTRUCTIVO**
- Llenar a máquina o letra de molde legible.
 - La Unidad de Enlace le auxiliará en la elaboración de la presente solicitud.
 - En caso de requerir información diferente, deberá solicitarse cada una en un formato independiente.
 - En caso de presentar esta solicitud mediante un representante, se acreditará dicha representación mediante una carta firmada ante dos testigos. En el caso de personas morales podrá hacerse por el representante legal, un apoderado o un tercero autorizado en los términos citados.
 - Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud, la Unidad de Enlace le indicará la dependencia o entidad competente dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.
 - Usted podrá darle seguimiento al procedimiento de acceso a información de su solicitud con el número de folio de su acuse de recibo, en la Unidad de Enlace donde realizó la solicitud o a través del SISI en el sitio de internet <http://informacionpublica.gob.mx>.
 - Mientras más clara y precisa sea su solicitud, y en la medida de lo posible identifique los documentos que puedan contener la información, será más fácil y rápido localizarlos.
9. **INFORMACION GENERAL**
- Usted puede obtener los formatos y acceder al SISI en: las Unidades de Enlace, las oficinas, representaciones y delegaciones de las dependencias y entidades que cuenten con servidores públicos habilitados para tales efectos; y a través de los sitios de internet de dependencias, entidades y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (www.ifai.org.mx)
 - Usted puede reproducir este formato en papel bond blanco.
 - La solicitud podrá enviarse por correo, mensajería o a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI). En caso de que el solicitante acuda personalmente o a través de representante a las Unidades de Enlace de las dependencias o entidades, a sus oficinas, representaciones o delegaciones que cuenten con servidores públicos habilitados, podrá presentar su solicitud mediante escrito libre, formato o a través del SISI. La Unidad de Enlace le entregará o enviará por correo, según corresponda, un acuse de recibo con fecha de presentación y un número de folio correspondiente.
 - No podrán solicitarse más documentos que los señalados en este formato.
 - El acceso a datos personales es gratuito. Su envío por mensajería o reproducción en copias certificadas genera un costo.
 - No se requiere presentar identificación para solicitar o recibir la información solicitada.
 - La resolución a su solicitud debe emitirse dentro de los 20 días hábiles siguientes a la presentación de su solicitud. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual, cuando existan razones que lo motiven y siempre y cuando éstas le sean notificadas al solicitante.
 - En caso de que la descripción proporcionada en la presente solicitud no sea suficiente para localizar la información requerida o si los datos contenidos son erróneos, la Unidad de Enlace podrá requerir al solicitante, por una vez y dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo máximo de respuesta (20 días hábiles), el cual continuará en cuanto el particular de respuesta al requerimiento.
 - La información deberá entregarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación que se haga al particular sobre su disponibilidad, pero si el particular solicitó que se le entregue la información en copias simples o certificadas o por mensajería, el plazo de 10 días hábiles comenzará a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el particular cubra los costos correspondientes.
 - El solicitante tendrá un plazo de 3 meses después de que se le notifique la resolución de acceso a la información para disponer de ella. Para ello deberá iniciar la consulta en el lugar donde se le indique o cubrir los costos vigentes para su reproducción y, en su caso, el costo de envío. Transcurrido el plazo referido, el particular deberá realizar una nueva solicitud de acceso a la información, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad.
 - La falta de respuesta a la solicitud de acceso a la información en el plazo de 20 días hábiles contados a partir de su presentación, se entenderá resuelta en sentido afirmativo y la dependencia o entidad quedará obligada a darle el acceso a la información requerida, en un plazo no mayor a los 10 días hábiles. Lo anterior no aplica cuando el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.
 - En caso de negarse el acceso a la información por ser ésta de carácter reservado o confidencial, el Comité de Información de la dependencia o entidad deberá fundar y motivar las razones de dicha clasificación, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.
 - La Unidad de Enlace no estará obligada a dar trámite a solicitudes ofensivas, cuando la misma persona ya haya recibido exactamente la misma información como respuesta a una solicitud anterior, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este último caso la Unidad de Enlace le indicará dónde la puede localizar.
 - En caso de que le sea notificada la negativa a su solicitud de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.
 - También procede el recurso de revisión cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega y cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la requerida en la solicitud.
 - Para sugerencias, dudas o quejas, puede comunicarse al 01-800-835-4324 (TELIFAI) o bien remitirse a la página de internet www.ifai.org.mx

Reverso

ANEXO B
RECURSO DE REVISIÓN

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

Homoclave RFTS: IFAI-00-004

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

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

En caso de Persona Moral _____
Denominación o Razón Social

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

DATOS DEL TERCERO INTERESADO (en su caso)

Tercero Interesado (en su caso) _____

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

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

Elija con una "X" la opción deseada:

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

Por correo certificado Sin costo

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

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

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

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

Quando se trate de la notificación de resoluciones sobre recursos interpuestos en materia de acceso a datos personales o de corrección de éstos, no aplicará la posibilidad de que el particular sea notificado a través de un representante con carta poder firmada ante dos testigos. Tampoco aplicará la notificación por correo certificado o mensajería. La notificación por medios de comunicación electrónica aplicará únicamente cuando el particular cuente con la certificación del medio de identificación electrónica.

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

4. **ACTO QUE SE RECORRE**

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

Acto que se recorre. _____

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

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

ifai

Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

5. **DOCUMENTOS ANEXOS**

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

Comprobante de porte pagado *Sólo en caso de solicitar la entrega de la resolución por mensajería*

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

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

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

6.

DATOS QUE EL SOLICITANTE PUEDE LLENAR DE MANERA OPCIONAL

CURP _____ Teléfono (Clave): (____) Número: _____ Correo electrónico: _____

- La presente información será utilizada únicamente para efectos estadísticos:

Sexo: M F

Fecha de Nacimiento ____/____/____ (dd/mm/aa)

Ocupación: _____

¿Cómo se enteró usted de la existencia del recurso de revisión?

Radio Prensa Televisión Cartel o Póster Internet Otro Medio (especifique) _____

7.

INSTRUCTIVO

- Favor de llenar el presente formato a máquina o con letra de molde legible.
- El recurso de revisión podrá presentarse mediante escrito libre, formato o a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) en la dirección <http://informacionpublica.gob.mx>
- Tanto el formato como el sistema están disponibles en las Unidades de Enlace, las oficinas, representaciones y delegaciones que cuenten con servidores públicos habilitados para tales efectos, así como en los sitios de internet de las dependencias, entidades y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública www.iftai.org.mx
- Usted puede reproducir este formato en papel bond blanco.
- El módulo de atención del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública le auxiliará en la elaboración del recurso de revisión.
- Usted podrá darle seguimiento al procedimiento de acceso a información de su solicitud con el número de folio de su acuse de recibo, en la Unidad de Enlace donde realizó la solicitud o a través del SISI.

8.

INFORMACIÓN GENERAL

- El solicitante a quien se le haya notificado, la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.
- El recurso también procederá en los mismos términos cuando:
 - a) La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
 - b) La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
 - c) El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
 - d) El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.
- Cuando el recurso se presente a través de medios electrónicos se deberá anexar copia impresa o electrónica de la resolución impugnada y, en su caso, copia de la notificación correspondiente.
- El recurso podrá presentarse personalmente o mediante representante en el domicilio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o en la Unidad de Enlace. De igual forma el recurso se puede presentar por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, y por medios electrónicos a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI). En cualquier caso, se entregará, o enviará el acuse de recibo en el cual conste la fecha de presentación respectiva y el número de folio que corresponda.
- No se requiere la identificación del solicitante para interponer el recurso. En caso de que el recurso se presente mediante un representante, éste deberá contar con una carta poder firmada ante dos testigos.
- La notificación de resoluciones sobre recursos interpuestos en materia de acceso a datos personales o de corrección de éstos, podrá hacerse únicamente al particular titular de los datos personales o a su representante legal, previa acreditación de su personalidad. Asimismo, dicha notificación podrá ser remitida por medios electrónicos, siempre que el particular cuente con la certificación del medio de identificación electrónica.
- En caso de que el recurso de revisión no satisfaga alguno de los requisitos solicitados en el presente formato y el Instituto no cuente con elementos para subsanarlos, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión, y a través del medio que haya elegido en su solicitud, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de 5 días hábiles. Transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se tendrá por no presentado el recurso. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el Instituto para resolver el recurso.
- La resolución debe emitirse dentro de los 50 días hábiles siguientes a la presentación del recurso. El Pleno del Instituto podrá ampliar este plazo por una vez, y hasta por un periodo igual, cuando existan razones que lo motiven y siempre y cuando éstas le sean notificadas al recurrente.
- Las resoluciones del Instituto podrán confirmar, revocar o modificar la decisión del Comité de Información. Cuando la resolución del Instituto revoque o modifique las decisiones del Comité de Información, la dependencia o entidad tendrá 10 días hábiles para entregar la información solicitada, los datos personales y, en su caso, realizar la corrección correspondiente.
- Las resoluciones emitidas por el Instituto, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.
- Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.
- Cuando la resolución del recurso de revisión revoque o modifique las decisiones del Comité de Información de la dependencia o entidad, éste deberá implementarla en un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquél en que se le haya notificado la resolución.
- Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.
- Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité de Información, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.
- Para sugerencias, dudas o quejas, puede comunicarse al 01-800-835-4324 (TELIFAI) o bien remitirse a la página de internet www.iftai.org.mx

BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto (1990). *Diccionario de ciencia política*. México: Siglo XXI Editores.
- DE LA MORA, José (1991). *Antología de la ciencia de la comunicación*. México: UNAM.
- DURANDIN, Guy (1995). *La información, la desinformación y la realidad*. Barcelona: Paidós.
- FAGEN, Richard R. (1966). *Politics and communication*. Boston: Little brown.
- FREIRE, Pablo (1979). *¿Extensión o Comunicación?*. México: Siglo XXI.
- GRABER, Doris A. (1986). *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- GRANADOS, Miguel Ángel (1986). *Comunicación y política*. México: Ediciones Océano.
- HABERMAS, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, Vol.1. México: Taurus.
- _____ (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. México: Ediciones Rei.
- KRAUS, Sydney K. y DAVIS, Dennis (1991). *Comunicación masiva, sus efectos en el comportamiento político*. México: Trillas.
- LÓPEZ, Sergio (1984). *El derecho a la información*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- LUNA, Issa y VILLANUEVA, Ernesto (2004). *Derecho de acceso a la información pública, valoraciones iniciales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- LORETI, Damián (1995). *El derecho a la información*. México: Paidós.
- LUQUE, Teodoro (1996). *Marketing político*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MATTELART, Armand y Michèle (1997). *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- MCBRIDE, Sean, et. al. (1987). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: FCE.
- MCNAIR, Brian (1999). *An introduction to Political Communication*. Londres: Routledge.
- MILLS, Writhe (1987). *La élite del poder*. FCE: México.

- MORAGAS, Miguel de (1994). *Sociología de la comunicación de masas*. México: Gustavo Gili.
- MUÑOZ-ALONSO, Alejandro (1995). *Comunicación política*. Madrid: Ediciones Universitas.
- _____ (1989). *Política y nueva comunicación*, Madrid: Los libros de Fundesco.
- OCHOA, Oscar (2000). *Comunicación política y opinión pública*. México: McGraw Hill.
- PINO, Juan del (1990). *La teoría sociológica*. Barcelona: Tecnos.
- RANGEON, François (1991). *La communication politique*. Centre Universitaire de Recherche Administratives et Politiques de Picardie.
- SÁNCHEZ, Enrique (1992). *Medios de difusión y sociedad*. Guadalajara: Centro de Estudios de la Información y la comunicación.
- SÁNCHEZ, Santiago (1996). *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales.
- SMITH, Bruce Lanes (1946). *Propaganda, communication and public opinion; a comprehensive reference guide*. Princeton: Princeton university press.
- TOUSSAINT, Florence (2004). *Crítica de la información de masas*. México: Trillas.
- VEYRAT – MASSON, Isabelle y DAYAN Daniel (1994). *Espacios públicos en imágenes*. Barcelona; Gedisa.
- VILLANUEVA, Ernesto (1998). *Derecho comparado de la información*. México: Universidad Iberoamericana.
- _____ (2003). *Derecho comparado de la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM
- _____ (1995). *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacia la democracia en México*. México: Media Comunicación.
- _____ (1995). *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*. México: UAM Azcapotzalco.

- _____ (1998). *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- WEBER, Max (1994). *Economía y Sociada*, Vol.1. México: FCE.
- _____ (2000). *El político y el científico*. México: Ediciones Colofón.
- WOLF, Mauro (2002). *La investigación de la comunicación de masas*. México: Editorial Paidós.

HEMEROGRAFÍA

- Metapolítica, Teoría y Ciencia Política, (Revista trimestral) No. 9, V. 3, enero – marzo de 1999, México 1999.
- La jornada, (Diario), México D.F., 27 de junio de 2000, 10 de junio de 2003, 19 de mayo de 2005, 21 de julio de 2005.
- El Universal, (Diario), México D.F. 8, 11 y 12 de diciembre de 2004, 11 de mayo de 2005, 2 de junio de 2005.