



---

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**ANÁLISIS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

**PRESENTA:  
DANIEL JUÁREZ VALENCIA**

**ASESOR:  
DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, ENERO 2011.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## *Agradecimientos a:*

A mi madre por el gran amor que me ha brindado, pero principalmente por el apoyo incondicional que siempre ha tenido para la conclusión de esta tan importante etapa de mi vida. No tengo más que agradecerle porque sin ella no hubiera llegado a realizar la más grande de mis metas. La cual constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir.

A mi Familia por sus consejos y apoyo constante, les agradezco mucho por todo lo que me han brindado en esta etapa universitaria y en toda mi vida.

A mis amigos por los gratos momentos que hemos compartido y por hacer de este período universitario una de las más lindas etapas de mi vida. En especial a Vania por su cariño y comprensión, pero sobre todo por los bellos momentos que hemos vivido.

A mi asesor mi más sincero agradecimiento por su apoyo incondicional en la conclusión de este proyecto.

A mi comité de tesis por su apoyo y valiosos conocimientos que compartieron en la revisión de mi trabajo gracias.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México por ser mi segundo hogar y por brindarme la oportunidad de acceder a la mejor formación profesional.

A cada uno de mis compañeros, compañeras, profesores, profesoras y a todos aquellos que han contribuido en mi crecimiento, académico, profesional y personal.

# ÍNDICE

	Página
Introducción	3
<b><u>1. Sustento Teórico</u></b>	<b>11</b>
1.1 Estado.	11
1.2 Gobierno.	16
1.3 Administración Pública.	22
1.4 Transparencia.	26
1.5 Derecho de Acceso a la Información.	34
<b><u>2. Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.</u></b>	<b>41</b>
2.1 Historia de la Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en México.	41
2.2 Antecedentes y Reformas del Derecho de Acceso a la Información en México.	41
2.3 La importancia del Grupo Oaxaca para la elaboración de la LFTAIPG.	46
2.4 Los cambios en el ámbito público.	55
2.5 El contexto internacional.	56
2.6 Gobierno.	58
2.7 Los Partidos Políticos.	59
2.8 Medios de Comunicación.	61
2.9 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	62
2.10 Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental.	68
<b><u>3. Limitantes de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.</u></b>	<b>73</b>

<b>3.1 Obstáculos de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.</b>	<b>73</b>
<b>3.2 Falta de homogeneidad en las leyes estatales, análisis comparativo de las legislaciones.</b>	<b>75</b>
<b>3.3 Deterioro de la legitimidad del Gobierno Mexicano.</b>	<b>81</b>
<b>3.4 Falta de Cultura de los Servidores Públicos para desarrollar el Derecho de Acceso a la Información.</b>	<b>85</b>
<b>3.5 Limitantes Instituto Federal de Acceso a la Información.</b>	<b>89</b>
<b>3.5.1 Procedimientos y Mecanismos para Acceder a la Información.</b>	<b>98</b>
<b>3.5.2 Solicitudes de Información.</b>	<b>100</b>
<b>3.5.3 Unidades de Enlace.</b>	<b>101</b>
<b>3.5.4 Comités de Información.</b>	<b>102</b>
<b>3.5.5 Recurso de Revisión.</b>	<b>103</b>
<b><u>4. Propuestas de Mejora para la Consolidación de un Estado Transparente.</u></b>	<b>105</b>
<b>4.1 Reforma al Artículo Sexto Constitucional.</b>	<b>105</b>
<b>4.2 Creación de una Cultura de Acceso a la Información en el Gobierno y en la Ciudadanía.</b>	<b>113</b>
<b>4.3 El IFAI y la atribución de sancionar para la consolidación de la rendición de cuentas.</b>	<b>123</b>
<b><u>5.-Conclusiones.</u></b>	<b>133</b>
<b><u>6.-Bibliografía.</u></b>	<b>141</b>

# INTRODUCCIÓN

Los cambios políticos en el Estado Mexicano durante los últimos años generaron nuevos temas de interés en la agenda de gobierno, debido a la importancia que tienen en la consolidación de un régimen democrático. Entre los que más destacan, por lo que representan en países con alto grado de opacidad, son la transparencia y acceso a la información, ya que se presentan como la mejor opción para el fortalecimiento de procesos democráticos, y con base en la rendición de cuentas les brindan mayor apertura, fortaleciendo la confianza ciudadana, gracias a una sociedad más participativa y capaz de una mejor toma de decisiones, respecto a sus representantes. Al tener una retroalimentación fidedigna se puede ejercer una valoración objetiva, obteniendo así una sociedad que se involucre en los asuntos públicos.

Estos conceptos sitúan en el lugar que le corresponde a la sociedad, creando un vínculo más efectivo con el gobierno, permitiendo de esta manera la rendición de cuentas, en el sentido de que los ciudadanos pueden dar sus puntos de vista a favor o en contra de las políticas implementadas, así como la forma en que se ejerce el gasto público, trayendo como resultado mejores procesos de gobierno. El tema es interesante, para la Administración Pública, ya que al ser una organización estatal utilizada para resolver demandas sociales mediante la producción de bienes y servicios a través de recursos públicos, es que se puede entender la importancia de la transparencia y acceso a la información. Ya que al rendir cuentas, se conoce mejor el desempeño del servidor público y el porqué de sus decisiones, lo cual disminuye la opacidad y la corrupción, que representan un grave obstáculo para la democracia.

El acceso a la información en México, durante más de veinticinco años pasó inadvertido, el tema entró en la agenda de gobierno, a raíz de la reforma de 1977, que le dio un breve esbozo en el artículo sexto constitucional, pero hasta el año 2002 se pudo hablar de transparencia. Principalmente por la presión del Grupo Oaxaca y la alternancia en el Poder Ejecutivo, las oportunidades que se abrieron, representaron la ruptura al cerrojo que siempre tuvo la información en México, a partir de ese año y con la creación de la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002, el tema se introdujo en la gestión del gobierno.

El proyecto de investigación nace principalmente porque en México se había hablado con menor insistencia de transparencia y acceso a la información, así como por la necesidad de publicitar los procesos de gobierno, además de la importancia de crear una cultura a favor de la rendición de cuentas. Lo nuevo de esta línea de investigación, se ve reflejado en los ámbitos académicos, políticos, económicos y sociales, donde se observa que figura dentro de los temas de interés creciente, el cual ocupará la atención en los tiempos por venir.

Existen pocos especialistas en la materia, el tema sólo se toma en cuenta cuando se genera un escándalo que implica a personalidades de las altas esferas del poder público, y sólo así se comprende lo que realiza el Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales. El tema amerita realizar una investigación para brindarle la atención que se merece, el proyecto busca fomentar la investigación en este campo, siendo un referente al momento de consultar sobre lo que se ha hecho en esta área, desde su reglamentación en 2002 hasta hoy, y ver lo que falta por hacer para consolidar esta actividad.

La línea de investigación en nuestra Universidad es importante, debido a que existen cuarenta y dos tesis de la transparencia y acceso a la información, enfocadas principalmente al análisis del Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales y sus alcances en la materia. De igual manera las investigaciones se enfocan hacia casos particulares, por ejemplo en la Cámara de Diputados, respecto al por qué del tema y los efectos que tiene en esos casos; así como la relevancia que representa en un país como México, que se caracteriza por ser opaco y su impacto para mejorar las acciones gubernamentales.

El interés en el ámbito académico está latente, pero en la actualidad existen escasos referentes locales para desarrollar el concepto, principalmente porque la bibliografía al respecto es reducida, si bien hay textos del tema, los autores

son selectos, igual que los investigadores que lo conocen y en ocasiones se equiparan, ellos se encargaron de hacer que éste se desarrollara de una forma concreta, tanto los representantes del Grupo Oaxaca, como lo del ámbito gubernamental.

De los especialistas con trascendencia destacan: Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Juan Francisco Escobedo y John Ackerman, entre otros que enfocan sus investigaciones en propuestas de mejora, así como en el análisis de cuáles son los obstáculos que enfrenta la transparencia y el derecho de acceso a la información. Otra rama se centra en la explicación de cómo surgió este derecho, y la poca importancia que se le da en el ámbito local y federal, simulando que se lleva acabo. El esfuerzo de estos especialistas se enfoca en que la ciudadanía sepa que tiene el derecho para poder ejercerlo con todos los beneficios que brinda para el desarrollo democrático del país.

La necesidad de ampliar este campo de investigación es crucial en el desarrollo y crecimiento de un gobierno democrático, el propósito es servir de referente en la consolidación del objeto de estudio, ya que busca soluciones cercanas a la realidad, ante a los obstáculos enfrentados en nuestro país durante los últimos años; pues hacía falta un instrumento que frenara la corrupción; la cual es el mal más representativo del gobierno mexicano, con secuelas que se pueden ver en la falta de confianza de la sociedad hacia sus instituciones, donde existe un alto grado de opacidad y por ende malos manejos del erario, ya que durante largo tiempo creció significativamente y la legalidad quedó al margen de lo que se hacía en el gobierno, dejando graves retrocesos en materia democrática.

La rendición de cuentas toma un lugar muy importante dentro de los sistemas políticos, abriendo las puertas del gobierno a la inspección ciudadana, donde éste tiene que explicar y justificar sus actos frente al escrutinio público, cabe destacar que la opacidad sigue latente en sus procesos, la reglamentación es sólo el primer esfuerzo para poder consolidar la innovación y cambio en la administración pública, mediante la transparencia con base en elementos clave, para prevenir los abusos de poder, la obligación de informar, justificar y sancionar a quien no cumpla con los parámetros establecidos al violar los

deberes públicos. El avance es primordial para las aspiraciones de nuestra joven democracia, que por años de gobierno irresponsable, hizo que la opacidad se acrecentara de tal manera que hoy en día apenas se están dando los primeros pasos.

El tema crea un debate público entre sociedad y gobierno, haciendo que la primera se vuelva más consciente de lo que pasa a su alrededor y por ende se interese más y participe en su entorno, ejerciendo presión y fomentando la mejora de los servicios públicos, por lo cual este enfoque es importante para un servidor público entendido de la perspectiva que su deber ser, es satisfacer las necesidades de la sociedad, obligación que se dejó de cumplir con gobiernos cerrados y opacos, lo cual acarreó que la ciudadanía dejara de creer en sus acciones, en ese sentido exige el fin de la impunidad y corrupción en México.

El contexto en el que se desarrolló el gobierno en las décadas pasadas fue con alto grado de burocratización en los procesos, la administración pública de ese tiempo era de gran tamaño y se creyó que para cada función se necesitaba un ente institucional, creciendo de tal manera que provocó una excesiva tramitología, creando espacios para la corrupción, debido a estas complejidades el conflicto se arraigó fuertemente en las organizaciones, ya que la sociedad, para evitar trámites engorrosos decidió tomar el camino fácil y pagar para tener un trato más expedito y una atención adecuada.

Estos hechos no sólo crearon corruptelas en el medio gubernamental, sino que además instauraron una cultura de opacidad en los funcionarios, trayendo consigo malos manejos en los aspectos administrativos y económicos, logrando que el aparato gubernamental se volviera ineficiente e ineficaz, con resultados negativos para la satisfacción de las necesidades sociales. Este problema de corrupción representa un gran costo económico, las pérdidas anualmente representan más del 10 por ciento del PIB mexicano, dejando ver el grado de impunidad que existe en los procesos de gobierno, dinero que podría ser utilizado para otros fines sociales.

La opacidad provoca una sociedad desinformada, la cual puede ser manipulada de manera fácil, pues no sabe cómo se decide en cierto tipo de política y porqué se realiza alguna acción gubernamental, por ello se busca crear una cultura a favor de la información, en la que los servidores públicos dejen a un lado la opacidad y proporcionen datos duros, oportunos, eficientes y objetivos, para cambiar este panorama que aqueja al país.

Un grave limitante que enfrenta el órgano encargado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Datos Personales (IFAI), es el sistema político, debido a que se encuentra altamente burocratizado, con múltiples espacios para escapar de la inspección, impidiendo en la mayoría de las veces el acceso a la información que requiere el ciudadano, eso por un lado y por otro la falta de homogeneidad en las leyes, crean vacíos legales enormes, fomentando que las dependencias de una u otra forma busquen donde refugiarse para no dar la información solicitada.

Las legislaciones no tienen parámetros mínimos a seguir, la principal limitante se encuentra en el artículo sexto constitucional, porque al ser el referente para la formulación de las legislaciones representa un vacío; cada estado interpreta el artículo a su conveniencia, debido que al expresarse de esta manera “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, deja a la libre interpretación de cada localidad la reglamentación respectiva, siendo un obstáculo para la máxima publicidad, hay estados que en sus leyes contemplan a los partidos políticos como sujetos obligados y otros no; existen legislaciones que sólo dan la información para los ciudadanos de su demarcación, pero omiten a los de otras partes de la República. Con estas incongruencias el derecho de información queda supeditado al lugar de residencia, rompiendo con las medidas internacionales establecidas para la instauración de un derecho de esta envergadura.

La falta de sanción representa un retroceso más; al pasar por alto el último eslabón de la rendición de cuentas, debido a que el IFAI tiene el carácter de “vigilante”, y sólo ve si la dependencia o entidad se apegó a la ley y da recomendaciones para mejorar la entrega de información. Las sanciones están

enunciadas, pero el Instituto carece de recursos jurídicos para aplicarlas, todo queda en una recomendación al órgano interno de control de cada dependencia o entidad, y para que una vez analizadas las resoluciones, finquen responsabilidades a quien corresponda, hasta ahí queda el accionar del IFAI, dejando a terceros la última palabra en la materia, sin pensar que tal vez éstos persigan fines distintos a los objetivos de la transparencia.

El objetivo de esta investigación es demostrar que la transparencia y el acceso a la Información son dos elementos cruciales para la consolidación de procesos democráticos y gobernabilidad, para demostrarlo se partió de tres hipótesis principales:

1.- La reforma al artículo 6to. Constitucional, permitirá establecer cobertura nacional al otorgar los parámetros mínimos para garantizar el acceso a la información y brindar homogeneidad a las leyes estatales a través de mecanismos de evaluación, registro y seguimiento de la entrega de información.

2.- La creación de programas de divulgación institucionales y educativos fortalecerá el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, a través de la generación de una cultura gubernamental y ciudadana.

3.- Dotar al IFAI de argumentos jurídicos, permitirá sancionar, ampliando sus facultades e instrumentos institucionales para que sus resoluciones sean acatadas y tengan el efecto necesario al fincar responsabilidades y no queden sólo como una recomendación.

Los supuestos teóricos mencionados constituyeron la base de la investigación, la cual está dividida en cuatro capítulos; Marco Teórico, Diagnóstico, Pronóstico y Modelo Propositivo, finalizando con las Conclusiones Generales. Todo esto fundamentado en el método científico deductivo, con la finalidad de contribuir al desarrollo de la Ciencia Política y Administración Pública.

El primer capítulo dedicado al marco teórico, esboza a grandes rasgos los conceptos fundamentales para la mejor comprensión del tema, iniciando con la definición de Estado Moderno, abordando autores como Maquiavelo, Bodin, Locke, Rousseau, Weber entre otros. Posteriormente se toca al Gobierno, abarcando sus diferentes formas y componentes, dando una semblanza de lo que es Gobierno Abierto. De igual manera se estudia la Administración Pública, Transparencia y Derecho de Acceso a la Información, los cuales sirven de referencia para entender la situación central de la investigación.

En el segundo capítulo se hace un diagnóstico de cómo surge el derecho de acceso a la información en México, partiendo de sus inicios en los años setenta, hasta su concepción como tal en el 2002. En este apartado se da a conocer la importancia que tuvo la sociedad en la reglamentación del acceso a la información, así como los principales cambios y resistencias que se presentaron en los primeros años de su implementación. En la parte final se aborda la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental explicando como está estructurada, analizando los puntos a favor y en contra de su composición, así como los puntos que se necesitan fortalecer para consolidar el derecho de acceso a la información. También se analizan los reglamentos locales, enfatizando en la falta que hace una reforma al artículo sexto constitucional, ya que las leyes actuales distan mucho de ser eficientes, dejando al ciudadano en amplia desventaja para poder ejercer este derecho.

En el tercer capítulo, que corresponde al pronóstico, se abordan las limitantes que se enfrenta el derecho de acceso a la información en México, así como las consecuencias que se han dado con el actual marco legal, analizando el deterioro gubernamental, la falta de cultura que se tiene en el servicio público para rendir cuentas, la poca homogeneidad en las leyes estatales, hasta la falta de sanción en el servicio público, estudiando al IFAI y los mecanismos que tiene para defender y garantizar el acceso a la información.

En el cuarto y último capítulo se plantea el modelo propositivo, dando tres propuestas de mejora para brindar mayor transparencia y una mejor rendición

de cuentas, las cuáles pretenden contribuir para el mejor desempeño del derecho de acceso a la información. La primera se centra en la reforma al artículo sexto constitucional, estableciendo los parámetros mínimos que deberían de contener los marcos legales. La segunda va enfocada en la creación de una cultura de acceso a la Información en el gobierno y en la ciudadanía, la cual ayudará a que se reduzcan las prácticas discrecionales y se tenga una sociedad participativa. La tercera busca el cambio en la naturaleza jurídica del IFAI al dotarlo de los argumentos necesarios para que sus resoluciones no queden en recomendaciones y sea quien tenga la última palabra para sancionar.

En la parte final se incluyen las conclusiones de la investigación, las cuales comprenden los cuatro capítulos en que ésta se estructuró, y se formularon siguiendo un proceso lógico deductivo, que a partir de las principales premisas inherentes al objetivo de estudio, permitieron la interpretación y aportación personal respecto a la situación actual, naturaleza y propósitos del derecho de acceso a la información gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas en México. De igual forma permitieron confirmar, al menos en el plano teórico las hipótesis formuladas: toda vez que de no modificar la ley en la materia para establecer los parámetros mínimos y dotar al IFAI con mecanismos para sancionar a los infractores, así como crear una cultura gubernamental y ciudadana de rendición de cuentas, los obstáculos a la transparencia persistirán.

# CAPÍTULO I. SUSTENTO TEÓRICO

## 1.1 Estado

El concepto de Estado Moderno, sirve de guía para entender la apertura que se dio para crear Instituciones democráticas, encargadas de brindar confianza a la ciudadanía, al momento de justificar sus acciones y tomar a la sociedad como parte fundamental de la toma de decisiones. Este concepto no tiene una noción global, pero sirve para indicar a la organización política que tuvo origen en Europa; su concepción se ha modificado a través de los diferentes momentos históricos que lo han definido con base en el contexto de cada autor, pero siempre en el devenir del concepto se encontraron los elementos de poder, gobierno, población, territorio y orden jurídico, que son fundamentales para concebirlo.

El Estado moderno, se remonta a la época de Nicolás Maquiavelo, el primero en utilizar el término de esta manera, el significado de (*estat, estate, staat*) se refiere a la condición, poder u oficio, y es utilizado para referirse a las facultades del gobernante (potestad, dignidad, ingresos, etc.), que generalmente, “indican la condición del país en sus rasgos tanto sociales como políticos, en su constitución material, en las características que constituyen el ordenamiento: la condición del príncipe y de sus ayudantes, de los sectores que expresaban la organización del poder que derivaba de ella. El Estado en conclusión, es todo lo que se refiere a la esfera de la vida humana organizada.”<sup>1</sup>

El término es de una compleja definición y denominación, las ideas son tan diversas que hacen difícil su explicación, esto se puede entender porque Aristóteles, se refirió en este sentido a “la *polis* que abarcaba la ciudad- Estado y la sociedad, que englobaba la relación entre los seres humanos y la autoridad política, “los atenienses y romanos sintieron y concibieron a la *polis* y a la *civitas* como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos es la

---

<sup>1</sup>Bobbio, Norberto Matucci. Diccionario de Política. México. Ed. Siglo XX, Tomo I, 1981, p. 565.

existencia de un orden asegurado por una estructura política democrática, aristocrática, monárquica o mixta, en la cual, no intervinieran los esclavos.”<sup>2</sup>

En el pensamiento de Bodin la soberanía es un elemento de suma relevancia para entender la noción de Estado, ya que es una característica indispensable, el término de soberanía se refiere a la capacidad estatal para mantener su integridad garantizando que otros Estados respeten sus fronteras y ciudadanos, el concepto representa la conservación del orden social y el bienestar de la población.

Hobbes en su obra, “El Leviatán” definió que “la naturaleza humana era esencialmente agresiva y en consecuencia, los hombres vivían temerosos unos de otros y debían llegar a un convenio para establecer un Estado que garantizara una sociedad ordenada. Mantenido por medio del ejercicio del poder procedente de una autoridad indiscutible.”<sup>3</sup> La formación del Estado según Hobbes estuvo dada por “la causa final, fin o designio de los hombres que amaban la libertad y el dominio sobre los demás al introducir esta restricción sobre sí mismos en la que los vemos vivir formando Estados”, Hobbes define la esencia estatal de la siguiente manera, “es una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida, por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.”<sup>4</sup>

Desde una perspectiva liberal y no tan absolutista como la de Hobbes, está John Locke el cual “consideraba que los individuos eran buenos en conjunto y que el Estado existía para garantizar que los descarriados no perturbaran el orden social afirmó también que los individuos poseían derechos básicos, que debían contenerse en un contrato con el Estado, si el Estado rompía su parte del contrato, existía el derecho a rebelarse.”

---

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario, La Idea del Estado, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 17.

<sup>3</sup> Bealey, Frank, Diccionario de Ciencia Política, España, Ed. ISTMO, 2003, p. 157.

<sup>4</sup> Hobbes, Thomas, Leviatán, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 141.

Por su parte Rousseau “se preocupó de alcanzar una sociedad en la que todos fueran libres, como en el estado de naturaleza, y en la que, al mismo tiempo, se protegiera la integridad personal y la propiedad. Su solución estribaba en el contrato social, acuerdo entre los individuos por el cual se integraban en una asociación civil, renunciando a sus derechos para encontrar la verdadera libertad en las leyes por ellos mismos elaboradas; los antiguos soberanos dinásticos serían derrocados y reemplazados por la soberanía del pueblo”<sup>5</sup>, Rousseau despojó la idea de la soberanía a los reyes y la entregó a su verdadero titular, el pueblo.

Por su parte Max Weber “definió al Estado como el propietario del poder coercitivo definitivo dentro de unos límites concretos. El Estado moderno posee legalidad y legitimidad y ejerce el control a través de una burocracia con numerosas funciones.”<sup>6</sup> El concepto mencionado da el marco para entender por qué se debe situar el tema en el Estado moderno, ya que este da la pauta para legitimar al Gobierno, a través del Estado de Derecho y su orden jurídico, consiguiendo de esta manera una serie de libertades que en el Estado absolutista no se concebían, logrando así una mayor igualdad ciudadana, situándola en el lugar que le corresponde.

Siguiendo la idea de Weber el Estado “es una organización de las relaciones sociales del poder, a través de las cuales se realizan procedimientos técnicos preestablecidos en las instituciones, la administración, útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propias e imponen como generales al país entero.”<sup>7</sup>

La diferencia que se dio a lo largo del tiempo en las diferentes corrientes de pensamiento se observa que se le denominó de diversas formas pero siempre asiendo alusión a lo que hoy se le conoce como Estado, por una parte “los griegos le llamaron *polis*, los romanos *res pública*, y un gran pensador crítico,

---

<sup>5</sup> Bealey, Frank, Op.Cit., p. 157.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 158.

<sup>7</sup> Bobbio Norberto, Matucci, Op. Cit., p. 566.

Jean Bodin, medio siglo después de Maquiavelo llamara *république*, sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado, cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional.”<sup>8</sup> El concepto de Estado se vio influido por las diferentes corrientes las cuales fueron dándole forma a lo que hoy se conoce como Estado, no hay que olvidar que cada autor lo definió de acuerdo a su época y problemática, por ello la diferencia que se puede dar entre un autor y otro.

En síntesis se puede observar que para “Platón y Aristóteles; el Estado era un organismo, una sustantividad, sea moral, psicosocial y hasta biológica; algunos incluyen hasta voluntad propia, pero en todo caso un producto natural y hasta espontáneo, para Spencer, Bluntschli, Hegel, Girke, el Estado es un mecanismo, un agregado o pluralidad, no automático, creación de la voluntad humana, con basamento en un contrato social, Hobbes, Locke, Rosseau, hay posturas intermedias, donde el orgánico es el punto inicial y lo mecánico el final, distinguiendo entre orígenes histórico-concretos y justificaciones racionales del Estado.”<sup>9</sup>

El Estado se debe entender como la sociedad políticamente organizada, asentada en un territorio determinado y conformada por un pueblo, que permite la interacción pacífica de los individuos garantizando el bienestar social, concretándose en un gobierno, implicando de esta manera gobernantes y gobernados. “Es aquella organización particular y funcional del cuerpo político, el cual tiene la función de velar por el bien común. Los atributos esenciales del Estado son los siguientes: 1) Población, 2) Territorio, 3) Gobierno, medio a través del cual las normas son formuladas para ser cumplidas por los demás, 4) Soberanía, poder supremo tanto interno como externo con la autoridad para

---

<sup>8</sup> Véase Diccionario de Política, Ed. Valleta, 2001, p.127.

<sup>9</sup> S. Ditella, Torcuato y otros, Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas, Argentina, Ed. Emece, 2001, p. 235.

tomar decisiones legales y el poder físico (coercitividad) para hacerlas cumplir.”<sup>10</sup>

El orden que se origina en el Estado es producto de la racionalidad humana, que se da en el contrato social, que ultima el estado de naturaleza y da comienzo al estado civil según Locke, en este lapso se da el paso de conciencia por parte del hombre, con el objetivo de organizarse para conseguir su supervivencia y el bienestar social. Los siglos XVII y XVIII “constituyeron el terreno de fondo sobre el cual se constituyó, en primer lugar, la toma de conciencia, por parte de los individuos, de la identidad y comunidad de sus intereses privados; en segundo lugar, y como consecuencia de esto, la primera organización de tales intereses a través de una actitud cada vez menos pasiva y cada vez más crítica frente a la gestión del Estado por parte de la fuerza histórica que había consentido la superación de la antigua estructura feudal: el príncipe.”<sup>11</sup>

El Estado moderno surge por “la estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar las tierras y los siervos de Europa, y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, por la burguesía para proteger, además, la industria y el comercio del capitalista incipiente, o para expresarlo en una fórmula breve: el Estado es la estructura de poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin-tierra-y-sin-riqueza.”<sup>12</sup>

Respecto al Estado moderno mexicano, el cual tomó forma a partir de la Constitución de 1917, al dejar de ser Estado dictatorial y dar paso a uno democrático, con elecciones donde ya no existiría la reelección, como en la época porfirista, a partir de esa fecha se dio paso a la formación de una sociedad más libre y plagada de derechos, para salir de ese yugo que tuvo por mucho tiempo, donde quedaron asentadas las bases del sistema democrático.

---

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 437.

<sup>11</sup> Bobbio Norberto, Matucci, Op. Cit., p. 568.

<sup>12</sup> De la Cueva, Mario, Op. Cit. p. 79.

Es en ese sentido que a raíz de 1917 los procesos democráticos estuvieron presentes en el panorama mexicano, por su parte el derecho a la información no existió en la conformación de los primeros artículos de la Constitución de 1917, éste se formó después de la reforma de 1977, que modificó el artículo sexto constitucional, donde se indicó que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, ese año fue crucial para la consolidación democrática, ya que dio entrada a conceptos como libertad de expresión y derecho a la información, apertura que dio pie a un gobierno más transparente y eficiente al rendirle cuentas a la sociedad, en el año 2002 el derecho de acceso a la información se vio plasmado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación de una Institución regente de este derecho el Instituto Federal de Acceso a la Información.

## **1.2 Gobierno**

La definición de gobierno se relaciona con los diferentes hechos históricos de la humanidad, es al igual que el Estado de una difícil concepción, pero aquí se abordará desde su vinculación con la sociedad, ya que sirve de referente para contextualizarlo en la Transparencia y Acceso a la Información; analizando como es que estos elementos sirven como agentes legitimadores de las acciones gubernamentales, a través de la creación de confianza ciudadana hacia lo que realiza el gobierno frente a los problemas que se le presentan, debido a que al ser el encargado del poder frente a la sociedad y dirigir las actividades públicas en el ámbito social, es el que puede hacer que estos elementos legitimadores ayuden a una mejor toma de decisiones.

La palabra gobierno proviene del griego “*kubernao*” que se traduce como “pilotear un barco”, es el timón encargado de dirigirlo, en política es quien aplica las acciones en las sociedad mediante la Administración Pública, la cual es “el gobierno en acción”, por lo que la importancia del gobierno es fundamental para el desarrollo de un país, debido a que si está bien dirigido y administrado puede ser eficiente y eficaz. Bobbio postula que “el significado que la palabra gobierno tiene en el idioma latino difiere del que la palabra *government*, que se da en los países anglosajones. Esta última significa,

*grosso modo*, lo que en el continente europeo se designa con la expresión régimen político, y que tienen por lo tanto, una acepción mucho más amplia que el término gobierno; en cambio, para indicar lo que entendemos con la palabra gobierno, en el idioma inglés se usan otros términos como *cabinet*, en Inglaterra y *administration* en Estados Unidos.”<sup>13</sup>

La evolución y formación del gobierno estuvo dada por la división que se dio del trabajo y relaciones sociales, trayendo consigo desigualdades sociales que dividieron en grupos a las personas, creando problemas, por lo que surgió la necesidad de organizar a la sociedad bajo el mando de una persona que se encargara de dirigirlos y evitar que los conflictos se incrementarán, esta fue la primera forma de gobierno que se dio en la sociedad antigua, no obstante, el gobierno no es sólo producto de componentes internos, si no también de elementos externos, “ya que el mundo ha estado políticamente dividido y dominado por la anarquía internacional. Cada gobierno deber proveer a la defensa de los ataques de otras comunidades políticas. La concentración del poder en los órganos de gobierno constituye, pues el instrumento más eficaz para hacer frente a las exigencias de seguridad y de poder de la comunidad política (...) ya que en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea imponer las reglas de conducta, tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno.”<sup>14</sup>

En ese sentido el gobierno se puede definir como un conjunto de individuos capaces de desplegar el poder político, son los encargados de dirigir el accionar estatal. Como diría Jouvenel: “el Estado es el aparato que gobierna a la sociedad”, o como mencionó Duverger “Estado es gobierno”, El término Estado-gobierno designa a los gobernantes, los jefes de la sociedad nacional, que se encargan de dirigir a la sociedad, es la parte material del Estado, el que dirige a los órganos gubernamentales con el fin de alcanzar un objetivo determinado y hacer que las leyes se respeten sancionando a quien no cumpla con los parámetros establecidos.

---

<sup>13</sup> Bobbio Norberto, Matucci, Op. Cit., p. 710.

<sup>14</sup> Ibid., p. 711.

Existen dos concepciones del significado de gobierno por un lado “el GOBIERNO con mayúsculas, el cual es un término abstracto que se aplica al estilo, alcance, ámbito, objetivos y grado de control (...) y el gobierno con minúsculas, se refiere a los gobernantes, el grupo de personas que se hallan al frente del Estado en un momento determinado.”<sup>15</sup> Hay que observar que “el poder del gobierno está ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, en consecuencia, con la expresión *gobernantes* se entiende el conjunto de personas que gobierna el Estado y con la de *gobernados*, el grupo de personas que están sujetas al poder de un gobierno estatal.”<sup>16</sup>

Existen dos orientaciones del concepto por un lado se puede entender, como el instrumento que se encarga de resolver los conflictos que se presentan dentro de la sociedad y por el otro como un guía que encamina a la sociedad a formas superiores de civilización. “El Gobierno no consiste en una herramienta en manos de quien ocupa el poder, sino en un mecanismo para preservar un orden moral y/o progresar hacia un orden mejor”<sup>17</sup>, estos dos elementos respectivamente son las que elaboraron las teorías mecanicista y organicista del gobierno.

Existen diferentes tipos de gobierno como lo han mencionado las diversas teorías clásicas, en el libro de Hobbes “El Leviatán” se menciona que “la diferencia de gobiernos consiste en la diferencia del soberano o de la persona representativa de todos y cada uno en la multitud, como la soberanía reside en un hombre o en la asamblea de más de uno, y como en esta asamblea puede ocurrir que todos tengan derecho a formar parte de ella, o no todos sino algunos hombres distinguidos de los demás, es manifiesto que pueden existir tres clases de gobierno ... cuando el representante es un hombre, entonces el gobierno es una MONARQUÍA; cuando lo es una asamblea de todos cuántos quieren concurrir a ella, tenemos una DEMOCRACIA o gobierno popular; cuando la asamblea es de una parte solamente, entonces se denomina

---

<sup>15</sup> Bealey, Frank Op. Cit., p. 193.

<sup>16</sup> Bobbio Norberto, Matucci, Loc. Cit., p.710.

<sup>17</sup> Bealey, Frank Loc. Cit.

ARISTOCRACIA<sup>18</sup>, de igual manera existen tres tipos de deformaciones o formas de gobierno impuras, para monarquía-tiranía, aristocracia-oligarquía y para democracia-timocracia.

Para esta investigación la idea de gobierno se origina en el Estado moderno donde se estipula que “el gobierno se compone normalmente del jefe de estado (monarca o presidente de la república) y del consejo de ministros, dirigidos por el jefe de gobierno. En las repúblicas presidenciales el jefe del Estado es la figura prominente es, en cambio, la del primer ministro”<sup>19</sup>, en adición hay que agregar que el gobierno está compuesto por un tridente, conformado por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El gobierno es como el órgano donde se hace visible el poder estatal, a través del cual se dirige a un país, y su elemento ejecutor es la Administración Pública, compuesta por instituciones que se encargan de ejercer el poder y de cumplir un fin específico, para la consecución del bienestar social, por lo que este conjunto de instituciones deben de orientar su poder al cumplimiento de los diferentes objetivos gubernamentales, y transfórmalo en acción; acción que se verá implementada por el Poder Ejecutivo.

El gobierno cuenta con el poder ejecutivo y otros dos poderes: el legislativo y el judicial, pero para la implementación de las acciones, este se centra en el Poder Ejecutivo encargado de llevar la dirección gubernamental, asimismo hay que analizar que para que se de un accionar eficiente y eficaz del gobierno, es necesario contar con servidores públicos competentes para poder dirigir de la mejor manera posible la Administración Pública que es la encargada de llevar a la práctica las decisiones tomadas en el gobierno.

Un concepto que se relaciona en gran medida con la investigación, es el de gobierno abierto, el cual abre sus puertas al escrutinio público, y hace participes a todos los actores que interactúan en el ámbito público, se da una interacción entre gobernadores y gobernados, lo cual se transforma en una

---

<sup>18</sup> Hobbes, Thomas, Op. Cit., p. 151.

<sup>19</sup> Bobbio, Norberto Matucci, Op. Cit., p. 712.

retroalimentación, que ayuda a tomar en cuenta a la sociedad y ver cuáles son los problemas que la aquejan, sirve para ver cuál es la percepción de lo que realiza el gobierno y si en verdad está cumpliendo con los objetivos planteados.

En referencia a la definición de gobierno abierto Frank Bealey menciona que es un “gobierno cuya política y decisiones se encuentran abiertos a inspección en cualquier momento. El acceso de los ciudadanos a los documentos del gobierno es total y no está restringido por leyes de espionaje, normas sobre confidencialidad y a la obstrucción de la burocracia”<sup>20</sup>, este tipo de gobierno promueve el combate a la corrupción y creación de mayores estándares de confianza hacia las acciones gubernamentales, debido a que al exponer el porqué se toma cierta decisión se está poniendo a disposición de la ciudadanía información útil, para crear una sociedad más informada y participativa, formando un gobierno más conciente y comprometido con el aspecto social.

El gobierno mexicano se caracterizó por muchos años por su alto grado de opacidad, la ideología que quedó después de la revolución hizo creer que la mejor forma de hacer las cosas era mantener las decisiones y el cómo se llevaban a cabo las acciones “bajo llave”, teniendo como eje articulador el secretismo por parte de las diferentes esferas gubernamentales, durante más de 70 años que duró el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuvo el mismo camino, pero durante sus años de gobierno, para ser exacto en 1977, se reformó el artículo sexto constitucional, dando mayor apertura.

Pero esta modificación no fue clara sólo mencionaba el derecho a ser informado por parte del Estado, no especificaba los parámetros mínimos, para aplicarlo ni qué institución era la encargada de llevar a cabo esa función, a raíz de esto fue que se pudo tomar en cuenta que existía un derecho de acceso para la sociedad, el cual posteriormente sería modificado en el año 2007. Pero a pesar de su reforma aún siguen quedando vacíos para su comprensión y ejecución.

---

<sup>20</sup> Bealey, Frank Op. Cit., p.195.

El gobierno que perduró durante el siglo pasado jamás dio paso a estos conceptos trascendentales, inhibiendo así la idea de “gobierno democrático”, nunca tomo en cuenta a la sociedad, lo cual sólo retrasó estos conceptos que eran esenciales, para un país con un alto grado de corrupción y plagado de malos manejos, los cuales hicieron que el país cayera en un bache y en un retraso que tardará muchos años en poder remediarse.

La idea de un gobierno abierto y transparente en México, es nueva la etapa de alternancia en el poder que se originó en el 2000 con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN), creó el ambiente idóneo para poder darle apertura a la reglamentación de ese derecho, las recomendaciones que se generaron por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron el desarrollo de la reglamentación del acceso a la información. El Grupo Oaxaca impulsó la legislación en la materia, siendo el principal actor para la creación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en ese mismo año se creó el instituto encargado de velar por el derecho de acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales.

Hoy en día se habla más de esta idea de gobierno abierto, la cual es primordial para el afianzamiento de una democracia, el gobierno mexicano ha hecho un gran esfuerzo para combatir la opacidad que sigue aquejando a los entes burocráticos, así como la corrupción que por años de malos manejos se arraigó en los servidores públicos y en especial en la sociedad, dejando mala imagen de lo que se realiza en el ámbito gubernamental. Es por ello que al gobierno mexicano se le presenta un desafío muy grande para poder salir adelante de este objetivo crucial, poder consolidar tal derecho en todos los ámbitos gubernamentales, que es decisivo para formar una sociedad informada y vinculada con el accionar del gobierno, que se sienta parte integral de la toma de decisiones que se den dentro del mismo.

La Administración Pública al ser el eje articulador del gobierno le toca una tarea delicada hacer que el IFAI funja como el estandarte de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental en México, ya que ahora en el

gobierno es fundamental esa idea de rendición de cuentas, principalmente porque hoy en día todavía las dependencias y entidades se excusan diciendo que la información no existe y dejando un amplio campo de maniobra a la opacidad, que sigue afectando considerablemente la publicidad de la información; ahora bien, es necesario conceptualizar y contextualizar el concepto de Administración Pública, para poder analizar porqué de la importancia de ésta en el devenir de un gobierno democrático.

### **1.3 Administración Pública**

El concepto hay que entenderlo como el brazo ejecutor de las políticas públicas, la encargada de llevar a cabo las decisiones gubernamentales, transformarlas en acción, ya que como Wilson afirmó, es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo.<sup>21</sup> Es la que interactúa con la sociedad, encargada así de satisfacer las necesidades de la ciudadanía; se trata de un órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, la administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el uso de diferentes medios para alcanzarlos, significa que es el aparato administrativo del gobierno.

El vocablo administrar (*administrare*) encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: “a” y *ministrare*: “servir”. Entre sentidos que a dicho vocablo asigna la Real Academia Española de la Lengua se encuentran los siguientes: “gobernar, regir, aplicar”, y además el de “servir o ejercer algún ministerio o empleo”, puede significar “suministrar”, vocablo proveniente del latín *sumministrare* y que significa: “proveer a uno de algo que necesita”. La Real Academia Española define la administración (*administratio*) como la “acción de administrar”<sup>22</sup>, la cosa pública, entendiendo así la administración de los bienes e intereses públicos, esta actividad va encaminada al mejor aprovechamiento

---

<sup>21</sup> Guerrero, Omar, La administración Pública del Estado capitalista, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 37.

<sup>22</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo, “La Administración Pública en México”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/714/5.pdf>, consulta 19 de septiembre de 2009.

de los recursos públicos. Burgoa postula que la administración implica: servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes.

La administración pública está compuesta principalmente por un “conjunto de organismos y funcionarios a quienes corresponde la responsabilidad de llevar a cabo la acción de gobierno; donde esta acción va dictando y aplicando las necesarias disposiciones para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses de la comunidad nacional, atendiendo y resolviendo las reclamaciones de los gobernados o ciudadanos.”<sup>23</sup>

La administración pública es una actividad encaminada a la distribución y a la coordinación del trabajo gubernamental para alcanzar un fin común, donde es indispensable contar con un personal calificado para desarrollar las funciones que le son encomendadas, ya que al ser un servidor público está obligado a satisfacer las necesidades sociales, siendo prioritarias ante cualquier interés de particulares que se puedan presentar. Desde esta perspectiva la administración pública debe desarrollarse de manera imparcial, cumpliendo las normas contenidas en las leyes; siendo de esta manera “la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio, lo cual implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más elástico al que establece el orden jurídico de un país.”<sup>24</sup>

La administración pública se debe entender “como una institución superior que comprende a las numerosas instituciones especiales, es un producto social, configurado en el devenir histórico, no para servir a una clase dominante, sino para cooperar a la realización del bienestar humano (con todos sus elementos).”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, p.15.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p. 16.

Este concepto fundamental para el gobierno tiene dos acepciones una material y una orgánica, donde la primera hace alusión a la actividad o acción, o sea al hecho de administrar los asuntos públicos de la sociedad; mientras la segunda se refiere al conjunto de órganos administrativos y acciones que éstos realizan para alcanzar determinados objetivos de interés común. La administración pública comprende estas dos concepciones que son cruciales para su desarrollo; por un lado el aspecto orgánico, encargado del aparato gubernamental a través del cual se lleva a cabo la acción de gobierno, y la concepción material que se refiere a la operación del gobierno, orientada a realizar las funciones que se establecen para el cumplimiento de sus objetivos y para la consecución de bienestar social.<sup>26</sup>

Esta forma de organización administrativa tiene a su cargo la consecución de los fines públicos que le fueron encomendados al gobierno, mediante la satisfacción de las necesidades sociales, a través de un personal con el perfil idóneo para desempeñar sus actividades, un patrimonio adecuado para desempeñar sus labores, y procedimientos administrativos aptos para la realización de las actividades, ya que la administración es un conjunto de medios de acción, los cuales representan el aspecto operativo del gobierno. Por lo cual la eficiencia y eficacia del gobierno es producto del buen desempeño, he ahí la importancia de este concepto.

La administración pública en México a partir de 1917 se transformó en gran medida, las tareas del gobierno crecieron paralelamente con el aumento de la población, la administración posrevolucionaria se inició con una organización administrativa reducida y escueta compuesta por seis secretarías: la de Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, la de Industria y Comercio, y a la postre se agregaron los departamentos de Salubridad Pública, el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Sierra Carlos, "Antecedentes de las Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958", en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/10/pr/pr2.pdf>, consulta 21 de octubre de 2010.

La Administración Pública creció por que las tareas gubernamentales aumentaron en gran medida, la sociedad pedía más atención a los problemas que la aquejaban, y con ello se tuvo la idea de que una organización de tal envergadura como es el Estado, que requiere cumplir con sus funciones, necesitaba una administración amplia para resolver los diferentes problemas que se le estaban presentando. Esta idea germinó de una manera relevante creando un aparato administrativo enorme con una mayor intervención del gobierno en todos los ámbitos de la vida social, desarrollándose en ámbitos que se habían dejado olvidados, o delegados al sector privado.

La pesadez estatal que se dio después de este crecimiento hizo que la administración pública mexicana se volviera cara y lenta, debido que al haber tantas dependencias encargadas de satisfacer las necesidades de la sociedad, hicieron que el presupuesto que se les asignaba cada vez fuera mayor; y a su vez se encontraron con un problema muy grave, la duplicación de funciones, lo que hacía que se entorpecieran entre ellas, dejando de funcionar de una manera rápida y eficiente; esto se dio a raíz de que en la época del gobierno de Luis Echeverría la acción desconcentradora encontró una vía muy fácil para expandirse, en corto tiempo las Secretarías estatales delegaron funciones y diferentes órganos gubernamentales fueron creados específicamente para cubrir con la obligaciones de cada Secretaría, diversificándose en diferentes instituciones, y trayendo consigo una excesiva tramitología.

La Administración Pública se encontró frente a un grave problema, la creación de espacios para la opacidad y la corrupción, esto entendido desde la perspectiva de que al existir un excesivo trámite administrativo, a la sociedad se le hizo más fácil saltarse esos pasos y fomentar la corrupción, donde los servidores públicos encontraron el escenario idóneo para hacer caso omiso al marco legal, al desenvolverse a través de las instituciones con este grado de impunidad, hizo que la sociedad perdiera la confianza en las instituciones al ver que los funcionarios dejaron de cumplir sus actividades de una manera transparente, eficiente y eficaz.

En esa óptica la Administración Pública encontró como única vía de salida, la vigilancia y la supervisión, para mantener las acciones en su encauce legal, asegurando el alcance los objetivos principales del gobierno, donde la transparencia y acceso a la información se presentaron como los instrumentos idóneos para combatir estos problemas que hicieron que por años de mal manejo la administración dejara de ser eficiente al momento de desarrollar sus actividades, que hoy día todavía representa un reto para el gobierno en turno, ya que tampoco ha logrado la eficiencia que se espera a partir de la puesta en marcha de estos dos elementos.

Los conceptos de Transparencia y Acceso a la Información Pública son todavía nuevos para el gobierno mexicano, se retomaron a partir de su reglamentación en el año 2002, formando como proyecto una cultura de acceso a la información y de transparencia en los procesos gubernamentales, lo cual ayuda a inhibir la opacidad y la corrupción gubernamental.

#### **1.4 Transparencia**

La transparencia es un concepto relativamente nuevo para los países con una democracia joven como el nuestro, que hasta hace menos de diez años no se hablaba de él, no entraba en planes al momento de realizar una política pública, donde existían grandes rasgos de discrecionalidad dentro del gobierno, la rendición de cuentas no era prioridad para los funcionarios públicos, ya que se vivía en un marco de impunidad y de corrupción gubernamental en todas las esferas, y que hoy en día sigue creciendo de una manera alarmante.

La transparencia tomó forma a raíz de la alternancia en el poder en el año 2000, logrando un avance significativo, crucial para nuestra joven democracia, trayendo consigo dos conceptos importantes para la consolidación de este elemento en nuestro país; la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, que hoy en día se han transformado en ejes reguladores del control y supervisión de las acciones gubernamentales.

El concepto de transparencia nació en Inglaterra cuando se encontraba evolucionando de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional; George H. Sabine postuló, que “la tradición medieval que llega a Locke a través de Hooker y de los ideales constitucionales seguidos en el arreglo de 1688, sostenían que el gobierno-específicamente el monarca, pero no en menor medida el parlamento y todos los órganos políticos- es responsable ante el pueblo o la comunidad a los que rige (...). Esto significa en concreto que el gobierno o gabinete (el ejecutivo) debía rendir cuentas y responsabilizarse de sus actos ante el Parlamento, y especialmente ante su cámara electiva, la de los Comunes.”<sup>28</sup> El concepto se perfeccionó en los Estados Unidos al retomar las ideas de Montesquieu de la teoría de división de poderes, donde se menciona que los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se inspeccionaran y vigilaran unos a otros, para que haya contrapesos en la forma de gobernar.

La transparencia siguió evolucionando y en los años ochenta se dio paso a la utilización de ésta en el régimen soviético, donde Mijail Gorbachov a través de sus reformas, enunció el “*glasnost*”, traducción que se asemeja a la transparencia. “En palabras del propio Gorbachov: Queremos más apertura en los asuntos públicos en cada esfera de la vida. La gente debe saber qué es bueno y también qué es malo, para poder combatir lo malo y multiplicar lo bueno (...).”<sup>29</sup> Es de sumo interés analizar que a pesar de que el régimen soviético era autoritario, se tenía la idea de abrir al escrutinio público, la información gubernamental, para lograr que la ciudadanía estuviera conciente del entorno en el que se encontraba. Este hecho cimbró el entorno mundial ya que “el país se había distinguido siempre por la opacidad gubernamental gritó de pronto al mundo su decisión de transformarse y transparentar la gestión pública (...) Muchos vieron esto con desdén y recelo, pero lo cierto es que, contra todo pronóstico, funciona.”<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Elizondo, Mayer- Serra Caros, Ernesto, Emmerich Gustavo, Garzón Lozano, Luis Eduardo. Marván Laborde, María y Merino, Mauricio, Democracia y Transparencia, México, Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005. p. 22.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>30</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, La Transparencia y el Acceso a la Información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 28.

Una vez que hizo eco el concepto en los países, se pensó que la “transparencia era una cualidad deseable de lo político y de la vida política, se asumió que todo aquello en la política que fuera transparente sería bueno, se llegó al extremo de considerar que para que algo en política fuera bueno debía de ser transparente.”<sup>31</sup> Esta idea se fue incorporando poco a poco en las agendas de gobierno, haciendo de este elemento un eje articulador al momento de planear la acción gubernamental.

Por “transparencia”, se debe de entender la propiedad de las cosas que consiste en ver a través de ellas, de inspeccionar en su interior en este caso se refiere a lo que es la acción pública, dar apertura al escrutinio público. La transparencia significa que la información que se encuentra en los poderes del Estado está a disposición de todo el público, a excepción de la clasificada como reservada o confidencial, “transparencia significa sobre todo garantizar el control de la generalidad de la ley y su justa aplicación.”<sup>32</sup> Este concepto brinda a la ciudadanía el acceso a información, que antes jamás se pensó que se podía acceder, ya que siempre se tuvo la idea de que la información del gobierno sólo se quedaba en el gobierno, esa cultura del secretismo se empezó a eliminar con esta nueva idea de poner a la vista del público, la información generada en los ámbitos gubernamentales.

El concepto para David Arellano significa que la “transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia implica en todo caso la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político, por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propiedad sociedad. El instrumento principal de la transparencia es el criterio fundamental de maximización del flujo e intercambio de información y de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales u organizacionales. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como el de eficiencia) y a la vez un

---

<sup>31</sup> Ackerman, John M, Más allá del acceso a la información, México, Ed. Siglo XXI, 2008 p. 358.

<sup>32</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, Democratización y Regulación del derecho al Acceso a la Información en México, México, Ed. FUNDA, 2004 p. 26.

valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante.”<sup>33</sup>

La transparencia rompió los problemas con los que contaba el gobierno como la secrecía y la corrupción, pues se encargo de socializar la información haciéndola parte del ámbito público, lo cual trajo consigo múltiples beneficios; como el control de los actos del poder público, mayor información de las acciones gubernamentales, así como la evidencia de los malos manejos financieros que existían en el gobierno, combatiendo de lleno la corrupción y la opacidad en las acciones gubernamentales.

Este concepto se presentó como “una forma no rígida, permanente poco costosa y abierta, capaz de reducir y evaluar la esfera de las decisiones públicas. Y al contrario: para los funcionarios competentes, responsables y honestos, la transparencia constituyó toda una oportunidad de exponer públicamente su trabajo.”<sup>34</sup> La transparencia representa hoy en día un buen parámetro para medir de qué forma se están haciendo las cosas en el gobierno, garantizando el cumplimiento de las normas.

La transparencia se puede considerar como una política pública tal como lo postula Ricardo Uvalle Berrones ya que la concibe como tal puesto que cumple con las características que determinan el perfil de las políticas:

- ✓ Tienen un propósito explícito.
- ✓ Cuenta con una ley, norma o reglamento que le otorga el carácter de obligatoriedad.
- ✓ Existe una estructura administrativa responsable de velar por el cumplimiento de la ley.
- ✓ Existe la participación por parte de la sociedad.
- ✓ Forman parte de la agenda de gobierno y;

---

<sup>33</sup> Ackerman, John M. Op. Cit. p. 263.

<sup>34</sup> Vergara, Rodolfo, La transparencia como problema, México (Cuadernos de Transparencia 05) Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008, p. 6.

- ✓ Tiene acciones en concreto como pueden ser, el combate a la corrupción, el acceso a la información hacer más eficiente la administración pública etc.<sup>35</sup>

Este concepto novedoso para José Antonio Aguilar Rivera trajo consigo cinco efectos en favor del funcionamiento democrático de las instituciones: A) La transparencia facilita la evaluación de los gobernantes, por que permite que quienes en principio tienen derecho a sancionar su desempeño, a castigar o premiarlos, estén bien informados y lo hagan con conocimiento de causa. Hace más viable el gobierno democrático; B) la transparencia se vincula de inmediato con la rendición de cuentas, es decir, con la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen. Implica reconocer las capacidades de los ciudadanos para ejercer su poder de vigilancia y al mismo tiempo inhibe las conductas que atentan contra el interés público; C) La transparencia introduce un elemento de control sobre el ejercicio de poder. Permite a la ciudadanía anticiparse, o al menos detectar tempranamente, las fallas y defectos de las decisiones públicas; D) Un paradójico efecto de la transparencia es que el acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos; también lo aumenta. [...] Un gobierno transparente tiene una mayor legitimidad a los ojos de los gobernados, lo que le permite actuar con firmeza pues cuenta con el respaldo de la ciudadanía; E) La transparencia y el acceso a la información facilitan a los propios responsables de las instituciones detectar y corregir errores derivados de su propia falta de información.<sup>36</sup>

Estos efectos reducen el margen para la opacidad e inhiben la acción discrecional de los servidores públicos, legitimando así las acciones del gobierno, ya que dan un reconocimiento de validez de las decisiones gubernamentales. Por otro lado ayudan a que los funcionarios se apeguen a la normatividad y persigan los objetivos principales de las instituciones y desistan

---

<sup>35</sup> Lozado Corchado, Erick, Tesis, "La Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal: Parámetros de Usabilidad y Calidad en los Portales de Internet", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008 p. 17.

<sup>36</sup> Giménez Cacho, Luis Emilio, Transparencia y derechos laborales, México, (Cuadernos de Transparencia 12), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, p. 26.

de los objetivos de pequeños grupos o intereses particulares; dejando como base del desarrollo administrativo el interés general.

De la mano de la Transparencia llegó el concepto de rendición de cuentas, donde uno de los principales teóricos, Andreas Schedler postula que la “*accountability*” o rendición de cuentas en castellano, son parecidas, pero no significan lo mismo; “la rendición de cuentas si es un familiar muy cercano de “*accountability*”. Pero hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras “*accountability*” conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia no por necesidad.”<sup>37</sup>

Este concepto expresa su preocupación por el alcance de controles y contrapesos, así como por la supervisión y la restricción del poder, en donde los gobernantes se abran a la inspección pública; justifiquen y expliquen sus actos y queden subordinados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad, destaca que un componente fundamental en la rendición de cuentas es el de “*answerability*”, es decir la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y a las preguntas de los ciudadanos, elemento crucial para la retroalimentación de gobierno-sociedad, ya que “rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir puentes de comunicación permanente, e institucionales, sin pretextos entre funcionarios y ciudadanos.”<sup>38</sup> Además la rendición de cuentas trae un elemento de suma importancia el “*enforcement*”, que es la capacidad de poder sancionar a los servidores públicos que incurran en faltas y que hayan dejado de cumplir con sus obligaciones institucionales.

La rendición de cuentas “se define como un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y

---

<sup>37</sup> Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas? México, (Cuadernos de Transparencia 03.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009, p. 11.

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 7.

recompensas correspondientes.”<sup>39</sup> Este concepto abarca tres maneras diferentes de eliminar los abusos del poder: información, justificación y castigo.

Luis Carlos Ugalde explica que la rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. Para McLean, la rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño.”<sup>40</sup>

Por otro lado el concepto implica cinco características para su conformación:

- Delegación. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado mandante o principal a otro sujeto “B” llamado mandatario o agente.
- Representación. La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- Responsabilidad mutua. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- Sanciones. Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

---

<sup>39</sup> Ackerman, John M., Más allá del acceso a la Información, Op. Cit. p. 16.

<sup>40</sup> Ugalde, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia, El Caso Mexicano, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Democrática, 2002, p.12.

- Contrato. La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento. El contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos.<sup>41</sup>

Andreas Schedler explica que “la esencia de la rendición de cuentas se encuentra en la intención de disciplinar el poder y prevenir sus abusos, asociada a esto la transparencia determina la necesidad de la existencia de normas y mecanismos que garanticen que, en todo momento, los ciudadanos puedan conocer lo que sucede al interior de las instituciones y organizaciones con las que tengan algún vínculo o interés.”<sup>42</sup> Este elemento es de gran relevancia para el desarrollo de un Estado democrático, pero si a la sociedad no le interesa activarlo no será posible consolidar un derecho fundamental como lo es el derecho de acceso a la información, elemento crucial para desarrollar una sociedad participativa.

La rendición de cuentas se puede dar hacia dos direcciones, horizontal y vertical, por un lado la primera se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal (...) para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado. Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer

---

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 13.

<sup>42</sup> *Transparencia y rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006 p. 138.

funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. (...) La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.”<sup>43</sup>

Pero la democracia horizontal no se debe agotar en la vigilancia entre unas y otras dependencias, ya que la supervisión mutua es insuficiente para lograr transparencia. Se requiere que la ciudadanía y los medios de comunicación participen, complementando de esta forma la rendición de cuentas, exigiendo información fidedigna de las acciones gubernamentales. Por su parte la segunda vertiente, es la vertical la cual “describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes).”<sup>44</sup>

La diferencia entre una y otra radica en que mientras en la rendición de cuentas horizontal “la fiscalización tiene sanciones vinculantes penales o administrativas, la rendición de cuentas vertical sólo cuenta, en primera instancia, con sanciones morales o simbólicas. No hay multas económicas ni encarcelamientos.”<sup>45</sup> Lo que es importante resaltar es que “para que la rendición de cuentas conduzca a la responsividad o sensibilidad de un gobierno, deben existir sanciones y estímulos [...] La remoción de la oficina (no reelección) constituye la más directa sanción [...] Los representantes populares enfrentan otras sanciones además de la remoción del cargo, entre ellas la denuncia, la exhibición, las penas presupuestales y administrativas.”<sup>46</sup>

## **1.5 Derecho de Acceso a la Información**

El derecho de acceso a la información es un tema que entró en la agenda de gobierno como un elemento fundamental en los últimos dos sexenios, la idea

---

<sup>43</sup> Ugalde, Luis Carlos, Op. Cit. p.27.

<sup>44</sup> *Ibíd.* p.31.

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 33.

<sup>46</sup> *Ibíd.* p.13.

de Estado democrático, hace que se busquen los mecanismos idóneos para cumplir con los requisitos de este concepto que es crucial para su consolidación. Este derecho busca principalmente establecer pesos y contrapesos, frente al gobierno, brindar mecanismos para que este informe a la ciudadanía sobre lo que hace, como lo hace y el porqué lo hace; esto entendido desde la perspectiva que la información es muy trascendental en una democracia, ya que si la sociedad está bien informada puede desempeñarse de una mejor manera y manifestarse a través de la participación.

Las referencias del derecho a la información se remontan a finales del siglo XVIII al romper con el viejo esquema de los sistemas jurídicos, donde todos los seres humanos tienen los mismos derechos, a partir de esa época fue que se le empezó a dar la importancia que se merece, el primer trabajo sobre este tema se desarrolló “en la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas aprobada en Suecia en 1766 (...). De acuerdo con Ackerman y Sandoval esta se había inspirado en una institución china del Buró de Censura Imperial (*Imperial Censored*), la cual se basaba en la filosofía humanista confuciana cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción.”<sup>47</sup>

Por otro lado “como resultado de la Revolución Francesa se incorporó en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, que la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.”<sup>48</sup> Sucesivamente se fue desarrollando en diversos países como los fueron los Países Bajos en 1795, Dinamarca 1865, Colombia 1888, Finlandia 1919, los cuales fueron los incursores en la materia, sirviendo de referentes para las legislaciones que actualmente rigen en el mundo.

---

<sup>47</sup> Ackerman, Jhon M. y Sandoval, Irma E., *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, (Cuadernos de Transparencia 07.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, p.13.

<sup>48</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel Op. Cit. p. 27.

Posteriormente en el siglo XX para ser exactos en 1948 las Naciones Unidas declararon en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19 el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. En ese sentido el derecho a la información tiene dos acepciones “la primera propiamente dicha como hemos visto en un sentido amplio: el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece: 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 acuerdo con la segunda acepción se refiere en el sentido estricto, el derecho a la información lo podemos definir como la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado.”<sup>49</sup> Se puede entender con estas dos conceptualizaciones que en el derecho a la información, el Estado tiene la obligación de brindar a la sociedad toda la información concerniente a sus órganos constitutivos, que ellos generan, adquieran o transformen.

Así “un aparato estatal que niegue, retenga, oculte o dificulte el acceso a la información pública simplemente no es democrático.”<sup>50</sup> Todas las personas tienen el derecho a obtener información de las autoridades públicas, sin restricción alguna, ya que es un derecho fundamental para la sociedad, que busca ser informada y formar parte integral de la comunicación con el gobierno, la información es necesaria para una mejor toma de decisiones; ayuda a crear una sociedad más conciente del entorno en el que se encuentra, lo cual fomenta la participación con el gobierno, esto se traduce en un mejor desarrollo de los procedimientos gubernamentales, ya que al existir este vínculo gobierno-ciudadanos facilita la colaboración y el trabajo en equipo, trayendo consigo la consecución de metas colectivas.

---

<sup>49</sup> López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 23.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 54.

Garantizar el acceso a la información “favorece el ejercicio democrático del poder y propicia la generación de una cultura de la rendición de cuentas (...) trayendo beneficios prácticos para su aplicación; en primer lugar, permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos específicos en los que estén interesados y facilita la comunicación entre estos y los servidores públicos, en segundo lugar, el gobierno se podría beneficiar por ser el más grande colector, usuario, archivador y productor de información, ya que puede controlarse así mismo de una mejor manera al permitirse administrar y coordinar los diversos programas y políticas, en tercer lugar los ciudadanos pueden conocer con mayor profundidad los procesos de gobierno a través de los cuales se toman las decisiones, e incluso participar en dicho proceso.”<sup>51</sup>

El acceso a la información trae consigo múltiples beneficios, pero hay que observar que si este principio no se siguiera, acarrearía graves problemas tal como lo postula María Marván, ya que implicaría costos muy graves para el desarrollo de la sociedad, minando el juicio bien informado al limitar la oportunidad para la crítica, revisión o retroalimentación; riesgo de desinformar a la ciudadanía acerca de decisiones y consecuencias importantes, provocando desconfianza en el gobierno; el secretismo se puede utilizar discrecionalmente para proteger intereses de funcionarios o entidades.<sup>52</sup>

En México el derecho de acceso a la información se encuentra plasmado en el artículo sexto constitucional después de la reforma de 1977, “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Este derecho es reconocido en los ordenamientos internacionales sobre derechos humanos (la mayoría, parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal según artículo 133 constitucional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificados por México en 1980).<sup>53</sup> En 1982 México firmo en Guyana la Declaración de Principios sobre el Derecho a la Información, que fue elaborada en la IV Asamblea General de la Acción de de Sistemas Informativos Nacionales

---

<sup>51</sup> Elizondo Mayer- Serra, Carlos, Ernesto Emmerich Gustavo, Garzón Lozano, Luís Eduardo, Marván Laborde, María y Merino, Mauricio. Op Cit. p. 42.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>53</sup> Navarro, Fidela. Op Cit. p. 17.

(ASIN), que recomienda que en cada uno de los países miembros se busquen los mecanismos idóneos para que el derecho a la información traspase las barreras sociales y se conceda voz a toda la población.<sup>54</sup>

En 1999 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expidió la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, “la cual parte de que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas estableciendo en sus artículos 3 y 4 que:

3.- Toda Persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o su bien en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4.- El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente en la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”<sup>55</sup>

Este derecho fundamental se fue gestando poco a poco en México, siempre se tuvo la opción de tomar esa vía de otorgarlo a la sociedad, pero siempre se dejó de lado, desde que se reglamentó en el año 1977, nunca se le dio la debida importancia, como para poder activar los mecanismos necesarios para ejercerlo. Es por ello que después de diferentes momentos por los que atravesó el país y las oportunidades que se le presentaron como la alternancia en el poder se pudo dar paso a este derecho que hoy en día ha venido a cambiar la manera en que el gobierno ejecuta sus acciones, hay que entender que más que el color del partido que se presentó en el Poder Ejecutivo, las

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p.29.

<sup>55</sup> Villanueva, Ernesto, Derecho de acceso a la información Pública, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 p. 81.

presiones que se dieron por organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como el contexto nacional e internacional dieron el marco propicio, para abrir las puertas del gobierno que durante décadas permanecieron cerradas.

El acceso a la información en México “no se materializó sólo por la voluntad de un Gobierno en turno determinado, sino por la voluntad de varios actores sociales; tampoco se ha hecho de forma aleatoria; sino por unos factores y una coyuntura determinada que ha permitido hacerlo. Aunque los resultados y el futuro del derecho a la información están por verse (implementación, usos y desarrollo de otras figuras jurídicas importantes), el proceso y aprobación de la ley constituye un logro y un ejemplo insólito de una participación civil propia de una nueva cultura democrática.”<sup>56</sup>

El artículo que reglamenta este derecho en nuestro país es el sexto constitucional, el cual postula que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.<sup>57</sup>

El artículo que reglamenta este derecho lamentablemente no cuenta con las atribuciones necesarias como para ejercerlo de una manera eficiente, aún siguen habiendo lagunas jurídicas que entorpecen su práctica, por lo que la opción que se presenta es la de reformarlo y dotarlo de una serie de parámetros mínimos que establezcan las bases sobre las cuales se pueda legislar en la materia.

---

<sup>56</sup> *Ibíd.* p. 20.

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917, Artículo 6.

Ahora bien es necesario entender que transparencia y acceso a la información no son la misma cosa. Por un lado la transparencia “es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver públicos algunos procesos de toma de decisiones. Mientras que el derecho de acceso a la información consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno.”<sup>58</sup> Hay que entender la relevancia de estos dos conceptos en el sentido que estos se encargan de volver más eficientes y eficaces a las instituciones gubernamentales, ayudando a que las dependencias no desvíen la atención de sus metas principales.

Fidela Navarro postula que “la finalidad de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público (rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo...) mientras que la específica del derecho de acceso a la información es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofreciendo el poder de la información para su uso cercano y personal, todo ello dando forma, contenido y sentido al derecho a la información en general.”<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, México (Cuadernos de Transparencia 10), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, p. 11.

<sup>59</sup> Navarro, Fidela. Op. Cit. p. 26.

# **CAPÍTULO II. Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.**

## **2.1 Historia de la Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en México.**

El desarrollo de la transparencia y acceso a la información han tenido un largo recorrido a través del tiempo, representándose como dos elementos fundamentales para la formación de los Estados democráticos. El devenir de estos conceptos se enfrenta a numerosos obstáculos, por no abrir las puertas a la vista del público acerca de los procesos de gobierno, creando así un círculo vicioso de opacidad y corrupción, pero a pesar de las dificultades que enfrenta, hoy en día se manifiestan de tal manera que juegan un papel fundamental para la consolidación de una sociedad más informada y participativa, por lo que a continuación se enunciarán los antecedentes que dieron paso en México para la conformación de estos, tal como los conocemos hoy en día.

## **2.2 Antecedentes y Reformas del Derecho de Acceso a la Información en México.**

El derecho de acceso a la información en México se remonta al año de “1811 en el artículo 29 de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón donde se establecía que: Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.”<sup>1</sup> Jorge Carpizo en su análisis sobre la génesis de este derecho menciona que su surgimiento se dio en “las libertades de expresión e imprenta expresadas en los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812, el 48 de la de Apatzingán de 1814, el 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el 50 de la Constitución Federal de 1836, el 9,10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y el 6 y 7 de la Constitución de 1857, predominando el pensamiento de que la libertad

---

<sup>1</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, Op. Cit., p. 29.

supone: libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofendiese los derechos de los demás.<sup>2</sup>

En estos artículos quedaron plasmadas las ideas que posteriormente seguirían prevaleciendo en la actual Constitución de 1917, en particular en el artículo sexto donde se estableció que “la manifestación de las ideas no podía ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público”. A raíz de la instauración en la ley, sólo se volvió a tocar este punto en el año de 1977 cuando este artículo sufrió una reforma estableciendo que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, y de ahí en adelante se siguió con una pobre legislación.

Fue en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) que se llevó a cabo la reforma que sentó las bases para introducir este elemento, en ese periodo “se llevaron a cabo una serie de reformas constitucionales importantes que iniciaron un proceso de liberalización, estas serie de modificaciones fueron muy importantes, ya que el régimen seguía siendo autoritario y no cumplía con los requisitos mínimos de una democracia a gran escala, como pueden ser los cargos públicos electos, las elecciones libres e imparciales, la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones, la ciudadanía inclusiva y el acceso a las fuentes de información”<sup>3</sup>. Tal apertura dio la pauta para que el sistema mexicano intentara dejar al autoritarismo que lo caracterizó por muchos años.

Sin embargo la reforma del año 1977 pasó desapercibida, quedando encasillada por más de 25 años, ya que no se entendía a ciencia cierta ¿Que era el derecho de acceso a la información?, ¿Cuáles eran los alcances de esté? ¿Por qué tendría que ser garantizado por el Estado?, se hicieron estudios sobre que se debía de entender y como se debía implementar, pero a pesar de que se reconoció la importancia, no hubo reforma alguna para deslucidar este derecho en un lenguaje sencillo y comprensible para toda la

---

<sup>2</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 28.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 18.

sociedad y para la implementación en el mismo gobierno. Es en ese sentido que “no fue sino hasta que el país se vio influenciado por los modelos de regulación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), derivado de la apertura comercial que sufrió, que los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos comenzaron a discutirse con mayor seriedad.”<sup>4</sup>

El planteamiento que se dio en el sexenio de López Portillo fue importante para el nacimiento del derecho de acceso a la información, ya que éste apareció como una promesa de campaña en el Plan Básico de Gobierno de ese entonces, “más que una democratización López Portillo buscó una liberalización que mitigara las enormes tensiones acumuladas desde entonces (...) El 4 de octubre de 1977 se enviaba al Congreso una iniciativa para modificar diecisiete artículos constitucionales que el 30 de diciembre fueron aprobados, el 28 de junio de 1978 el presidente admitía la falta de una reglamentación secundaria tras la institucionalización del derecho.”<sup>5</sup>

El Poder Ejecutivo al darse cuenta de la importancia de este derecho convocó a un debate nacional, contando con la participación de los partidos políticos, medios de comunicación y diferentes partes del sector público como las universidades y asociaciones civiles, evidenciando la necesidad de contar con una reglamentación del tema, dejando al final un resultado favorable para la implementación.

Los resultados del debate arrojaron que “un 31% del sector informativo se mostraba a favor y un 36% en contra (Televisa enfocó el tema en el peligro de un control totalitario de la información), el 80% de los partidos políticos de oposición se mostró a favor de la reglamentación (su interés en el acceso a los medios era evidente y lógico, vedado hasta entonces) también el 50% de la opinión pública (entre ellas, la representada por la UNAM). En cuanto al sector

---

<sup>4</sup>Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 p. VII.

<sup>5</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 57.

gubernamental, el 90% también la apoyó.”<sup>6</sup> Las conclusiones fueron evidentes el país tenía la necesidad de contar con mecanismos que combatieran la corrupción era algo que no se podía ocultar, pero que a pesar de la buena voluntad del Poder Ejecutivo, la propuesta de reforma quedo aplazada para una mejor ocasión, en la Cámara de Diputados no se pudo encontrar la forma para que esa iniciativa pudiera ser reglamentada, sin embargo, ya se había concientizado que reglamentar este derecho era algo que tarde o temprano tendría que darse, si es que se quería conseguir una democracia en el amplio sentido de la palabra.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intentó recuperar la reputación gubernamental que se había perdido por los malos manejos generados, las secuelas impactaron en el pensar de la sociedad mexicana, pero a pesar de ello la reforma no llegó. Bajo el sexenio de Salinas de Gortari la inestabilidad se propagó aún más, el presidente lo que hizo “fue llevar una modernización económica sin democracia, basada en la gobernabilidad autoritaria y no en la legitimidad democrática.”<sup>7</sup>

Con Ernesto Zedillo, se hizo el intento regular el derecho en una Comisión Especial de Comunicación Social, donde participaron diversos partidos políticos, pero al final los diputados priístas comenzaron a diferir en el tema hasta que anunciaron que no avanzarían más en la reforma, por lo que diputados del PRD, PT Y PAN siguieron trabajando en el proyecto presentando dos iniciativas de ley en 1997, pero de nueva cuenta por diversos obstáculos que se presentaron quedó aplazada para una mejor ocasión. En ese año surgió un hecho que fue trascendente para la liberalización del país, el PRI por primera vez en la historia perdía la mayoría en el congreso, lo cual dio el marco para que años después, en el 2000, un partido de la oposición ganara las elecciones presidenciales, dando pie a la alternancia.

Las complicaciones se dieron en un ambiente de descontento en el ámbito público, por diferentes opiniones respecto de los obstáculos generados por tal

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 58.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 60.

tipo de políticas; la sociedad, los medios de comunicación y hasta diversas partes del gobierno consideraron que no era la ruta más viable para el desarrollo del país, era momento de dar un vuelco a esta tendencia; la presión que logró dar el Grupo Oaxaca (compuesto por académicos y periodistas principalmente) consiguió hacer que se cumpliera con las promesas de campaña del entonces presidente Vicente Fox, donde establecía que al llegar al poder promovería una ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, lo cual hizo que se diera pie a un debate nacional, tratando de hacer que se cumpliera con lo dicho en campaña.

Después de la reglamentación en el 2002, la última reforma que se tiene precedente se dio en el año 2007, agregando al artículo sexto las siguientes líneas:

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

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

- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.<sup>8</sup>

Los párrafos que se añadieron, dieron un referente más amplio del derecho de acceso a la información, pero fueron insuficientes para darle claridad, no lograron establecer los parámetros mínimos que debe contener un derecho de esta magnitud, lo cual hizo que quedara sin los elementos necesarios para desarrollarse de la mejor manera en las legislaciones locales, dejando lagunas jurídicas que obstruyen este derecho de manera considerable.

### **2.3 La importancia del Grupo Oaxaca para la elaboración de la LFTAIPG.**

El paso que se da en toda democracia consolidada, es contar con los mecanismos necesarios para brindar información oportuna y fidedigna a los ciudadanos, ya que se debe contar con diversas fuentes de información para fomentar una cultura de participación entre gobierno y sociedad, lo cual sólo se puede lograr teniendo un derecho de acceso a la información eficiente.

México a lo largo del tiempo ha estado en contacto con este elemento, que es reconocido por diversos ordenamientos internacionales donde ha participado, y donde lo ha ratificado, se ha presentado en diversos foros acerca del tema, pero a pesar de que se dio esa iniciativa, jamás se implementó para cubrir con las expectativas mínimas, no se pudo vencer la cultura del secretismo, la resistencia a la apertura informativa es muy fuerte y se encuentra arraigada en los procesos gubernamentales.

El año 2001 es el referente en México para la formación de lo que hoy se conoce como el derecho de acceso a la información, en especial por el papel que desempeñó el Grupo Oaxaca que marcó la vía para conseguir que se reglamentara, éste fue un grupo *sui generis* de una índole muy variada, por

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Loc. Cit.

primera vez periodistas y académicos de distintos medios e instituciones daban el primer paso para unirse y luchar por un objetivo común, en este caso específico y productivo para todos los ciudadanos sin excepción.

Después de las conferencias de transparencia y acceso a la información de Oaxaca en 2001, se retomó el tema de manera seria, el énfasis que le dio el grupo fue algo sin precedentes, ejerció tal presión al gobierno, que éste se vio en la necesidad de crear una ley al respecto, para poder cumplir con la demanda ciudadana. En el grupo Oaxaca se empezó a gestar una propuesta la cual sería presentada al Poder Legislativo para su consideración, por lo que el Poder Ejecutivo al darse cuenta que la ley estaba muy bien estructurada y atacaba de lleno el problema, eliminando ciertos privilegios, se vio en la necesidad de realizar una propuesta adecuada a sus intereses.

La creación del Grupo Oaxaca ocurrió en la ciudad con el mismo nombre, en el seminario “Derecho a la información y Reforma Democrática” que se llevó a cabo el 23 y 24 de mayo de 2001, el cual tuvo como objetivo concientizar a la sociedad y al gobierno de la necesidad de contar con una ley de acceso a la información pública gubernamental, pero nadie creyó que después de esta reunión se llevaría a cabo un movimiento que causaría gran eco en todo el ámbito público, y que impactó de lleno la creación de la ley. El nombre del grupo se dio a partir de que una reportera del *New York Times*, al mencionar el movimiento que se estaba generando en México así lo denominó, y de ahí en adelante se le conoció como el “Grupo Oaxaca”, sus integrantes fueron setenta y cuatro periódicos, organismos no gubernamentales e instituciones académicas como la Universidad Iberoamericana, la UNAM, la Anáhuac del Sur y la Universidad de Guadalajara, asistentes al Seminario que asumieron de esta forma nuevas tareas y responsabilidades.

El ambiente que se dio en Oaxaca fue propositivo, por ello se decidió crear una Comisión Técnica encargada de ser el estandarte de las decisiones que se tomaran en el centro del Grupo, los integrantes fueron doce: Miguel Carbonell (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM), Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Sergio Elías Gutiérrez (Grupo Reforma), Jorge

Islas (Facultad de Derecho de la UNAM), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (El Universal), Luis Javier Solana (El Universal), Luis Salomón (El Informador de Guadalajara), Miguel Treviño (Grupo Reforma), Jenaro Villamil (La Jornada), y Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana).<sup>9</sup>

La primera acción que tuvo el grupo fue exigirle al gobierno de Vicente Fox, por todos los medios posibles, que cumpliera con la promesa de campaña que había establecido para crear una ley en la materia. A principios de 2001 la necesidad de elaborar una ley de acceso a la información ya estaba en el espacio público.

Sin embargo, fue hasta el 2 de abril cuando se filtró a los medios el borrador de ley que el Ejecutivo a través de Secretaría de Contraloría estaba elaborando una ley en la materia; “de pronto por un reportaje de la Revista Proceso, el país se entera que desde la SECODAM se trabajaba en un proyecto de ley restrictivo en el que no se desarrollaban adecuadamente los parámetros mínimos que en otros países habían servido de referencia para regular el derecho de acceso a la información.”<sup>10</sup>

Esto hizo que la crítica se enfocara de forma concreta y que las características y contenidos de una posible ley se debatieran en la esfera pública, las reacciones no se hicieron esperar, lo que se rumoraba era que esa iniciativa presidencial iba a ser una “ley mordaza” que sólo tataría un hueco, pero abriría otro, ya que no contaría con los elementos necesarios para abrir la información a la vista pública.

Francisco Escobedo menciona al respecto que “no se justifica políticamente la posición del gobierno de Vicente Fox que parecía libre de las ataduras de los gobiernos priístas, pero que en lugar de buscar el acercamiento con una de las expresiones sociales que mayor capacidad de movilización de opinión ha

---

<sup>9</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 64.

<sup>10</sup> Escobedo, Juan Francisco, Obstáculos a la Información Pública Estatal, en López Ayllón, Sergio (Coord.). Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006 p. 67.

desplegado en el tiempo de la transición democrática, se decidió a confrontarlo”<sup>11</sup>, esta actitud sólo se puede entender que una vez estando en el poder es muy difícil abrir las puertas al escrutinio público, lo mejor habría sido que el Ejecutivo apoyara la propuesta desde un principio, ya que hubiera legitimado a su gobierno.

Después de las acciones que tomó el gobierno, el Grupo Oaxaca decidió formar la comisión técnica, la cual se encargó de crear un nuevo frente, en donde se enfocarían a “trabajar en la redacción de una iniciativa de ley. La hospitalidad de Luís Javier Solana del “Grupo Reforma” y del periódico “El Universal” permitieron que los trabajos de la comisión se realizarán con el rigor que exigía el tema y con la intensidad que reclamaba la coyuntura política.”<sup>12</sup>

El gobierno siguió trabajando en su iniciativa para presentarla en el congreso y que la propuesta ciudadana no llegara a la negociación. “En octubre, ante el inesperado efecto mediático y político del Grupo Oaxaca, el gobierno convoca a trabajos para la llamada Consulta Nacional sobre Transparencia y Acceso a la Información, fueron cuatro e iniciaron el 25 de octubre de 2001 en Monterrey, Guadalajara, Veracruz y el Distrito Federal, la finalidad aparente era definir puntos como el objeto de la ley, los sujetos obligados, la clasificación de la información etc., pero en realidad según se plasma en los medios, la participación fue escasa y la crítica mediática a favor de la propuesta pública del Grupo Oaxaca.”<sup>13</sup>

La presión que originó el Grupo Oaxaca en la opinión pública fue de llamar la atención, pues para que la ley originada en el gobierno cumpliera con las expectativas que se necesitaban, el grupo lanzó un decálogo para que el gobierno lo tomara en cuenta para la elaboración donde se estableció que:

1.- El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental.

---

<sup>11</sup> Escobedo, Juan Francisco, Movilización de opinión pública en México; el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en Revista Derecho Comparado de la Información, Número 2, México, Julio-Diciembre de 2003, p. 80.

<sup>12</sup> Escobedo, Juan Francisco, Obstáculos a la Información Pública Estatal, Op. Cit., p. 67.

<sup>13</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 91.

- 2.- La información pública le pertenece a las personas y a ellas les pertenece qué información requieren y cómo la usarán.
- 3.- Debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado.
- 4.- Hay obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado de forma veraz, oportuna y correcta.
- 5.-Deben establecerse procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos. La entrega no deberá exceder los diez días hábiles.
- 6.-La ley establecerá las excepciones para tener acceso a la información. Entre ellas se incluirán los campos de la vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, secretos científicos, industriales y bancarios.
- 7.-Debe haber un organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
- 8.-Tras la pista del dinero. Todos los órganos del Estado y entidades que ejerzan gasto público estarán obligados a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrados.
- 9.-Deberá establecerse una consistencia jurídica entre la ley de acceso a la información pública y leyes relacionadas, como la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales.
- 10.- Promoción del federalismo. Se busca que la ley de acceso a la información sea punto de partida para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de los Estados y Municipios.<sup>14</sup>

Este decálogo permitió ganar tiempo para que el Grupo Oaxaca pudiera concluir con la iniciativa que pretendía presentar a los diferentes medios, el problema que se encontró, fue que la ciudadanía no tenía la facultad de expedir iniciativas de ley para ser aprobadas por el Congreso de la Unión, dentro de la Constitución Mexicana no existe tal derecho, todo queda en manos del Presidente de la República, los diputados federales y los senadores, con base en el artículo 71 constitucional.

El Grupo Oaxaca se vio en la necesidad de entablar una negociación con los diputados federales para que inscribieran la ley y pudiera ser aprobada, Jorge Islas tuvo una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, que se encargó de originar una reunión en la Cámara de Diputados con los miembros de la

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 132.

Comisión que éste presidía para conocer la propuesta del grupo, y ver si se podían obtener los apoyos necesarios para que se pudiera dar paso a su reglamentación.

A la reunión que se logró dar “intempestivamente se incorporaron Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN. La que parecía una reunión de menor entidad se convirtió en el detonante del impulso ciudadano y de opinión pública que promovía el Grupo Oaxaca (...). La Cámara de Diputados, en un gesto del que no se tienen precedentes, abrió sus puertas para recibir al segmento de la sociedad civil, y al hacerlo, inauguró un mecanismo de recepción informal, pero pública de una iniciativa de ley ciudadana.”<sup>15</sup>

Una vez analizada la propuesta ciudadana se dio paso a presentarla como iniciativa de ley por parte de los diputados federales, donde no se presentaron mayores obstáculos, el primero en firmarla fue el entonces diputado Martí Batres, el documento pasó tal cual, reflejando la enorme decisión que existió por parte del Poder Legislativo, y por el gran esfuerzo que realizaron un grupo de ciudadanos por obtener respuesta a una demanda social.

Sin embargo, dentro de la propuesta se había instaurado la encomienda de promover también una reforma constitucional, pero por diferentes problemas originados en el Congreso varios diputados “argumentaron que no había una correlación de fuerzas favorables y que después de la reforma al artículo 4to. Constitucional, que había arraigado muy rápidamente la convicción de que la vía de las reformas constitucionales no era conveniente, porque la reforma referida había creado demasiadas expectativas y al final del día, había generado resultados de menor escala que no correspondían con la expectativas. Para no entrapar el proceso de negociación se decidió no insistir por el momento en la reforma constitucional y concentrarse en la

---

<sup>15</sup> Escobedo, Juan Francisco, Obstáculos a la Información Pública Estatal, Op. Cit., p. 68.

creación de una ley reglamentaria en la materia, no hubo reforma constitucional porque políticamente era inviable.”<sup>16</sup>

Lo único que vale la pena mencionar en contra de los diputados federales es que no hayan aceptado la incorporación de los partidos políticos como sujetos obligados; el presidente Vicente Fox desde Praga “adelantaba que enviaría al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de Información para la Transparencia, lo que permitiría que la Administración operara en una caja de cristal”<sup>17</sup>, estas declaraciones fueron publicadas el día en que los periódicos nacionales dentro de sus titulares ponían la presentación de la propuesta del Grupo Oaxaca ante diferentes fracciones de los grupos parlamentarios.

La presentación de esa iniciativa marcó algo sin precedentes en México, ya que sería tomada por los partidos políticos, una iniciativa ciudadana por primera vez había impactado y estaba teniendo el efecto necesario para plasmarse en una reglamentación. La propuesta del Grupo Oaxaca contó con cuarenta y ocho artículos que a su vez se dividían en seis capítulos.

En términos generales “el primero se refería a las disposiciones generales y los sujetos obligados, sugiriendo incluir al mayor número de autoridades, entidades de interés público y privado que recibieran de manera directa o indirecta apoyos en especie, con cargo al erario, quedando los tres Poderes de la Unión obligados y tomando en cuenta a todos los órganos autónomos del Estado, a los partidos políticos y a las asociaciones políticas, el capítulo segundo se refería a la información reservada, el tercero al procedimiento de acceso a la información, el cual debía de ser gratuito y la información se debería de entregar en un máximo de diez días hábiles, el cuarto capítulo incluía la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información, que sería autónomo del Poder Ejecutivo con patrimonio, presupuesto y personalidad jurídica propia, el quinto capítulo establecía los procedimientos administrativos que se debían de llevar a cabo para la entrega de información para resolver las posibles controversias, el sexto y último capítulo establecía y reconocía la faltas

---

<sup>16</sup> *Ibíd.* p. 71.

<sup>17</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 133.

graves en las que podía incurrir un servidor público si no entregaba la información.”<sup>18</sup>

La propuesta del Ejecutivo constaba de sesenta y dos artículos. “El título primero contenía en cinco capítulos las obligaciones comunes que debían cumplir los sujetos obligados, el primer capítulo contenía los principios fundamentales de la ley, dentro del capítulo segundo se mostraban una serie de obligaciones de transparencia, que debían de publicar sin necesidad de una solicitud, los conceptos de información reservada y confidencial se encontraban en el capítulo tercero, en el cuarto capítulo el Ejecutivo planteaba incluir disposiciones para la protección de los datos personales en poder de la autoridad, respecto al costo de acceso a la información, el siguiente capítulo planteaba que debía de estar indicado en la Ley Federal de Derechos. El título segundo establecía el procedimiento para acceder a la información del Poder Ejecutivo Federal y la creación de una Comisión de Garantías de la Información para resolver recursos. Este órgano tendría autonomía operativa, presupuestaria y de decisión y se inscribiría en el ámbito del Poder Ejecutivo. El título tercero facultaba a los otros poderes federales y a los organismos constitucionales autónomos, a emitir los reglamentos o acuerdos necesarios para que, basados en los principios que guían la ley, establezcan los órganos y procedimientos para garantizar el acceso a la información.”<sup>19</sup>

A grandes rasgos la propuesta del Grupo Oaxaca estaba mejor planteada que la del Poder Ejecutivo, ya que los contenidos generales de su propuesta fueron “los que a su vez marcaban la diferencia comparativa con los planteamientos del Ejecutivo, establecía la atribución de información reservada al titular de cada unidad administrativa (con lo cual se crearía gran discrecionalidad) y como órgano para resolver controversias proponía un organismo desconcentrado de SECODAM, nombrado y removido por esta misma entidad (siendo así el Gobierno juez y parte). La propuesta del Ejecutivo además no establecía sanciones y se pondría en vigencia, por aproximaciones sucesivas,

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 134.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 139.

de uno a cuatro años (por lo que se aplicaría al sexenio siguiente). En cuanto a tiempos de reserva de la información, irían de dos hasta cincuenta años.”<sup>20</sup>

La propuesta como se había planteado era una “ley mordaza” que no cumplía con lo necesario para contar con un derecho de esta envergadura. En el último período de sesiones de la Cámara de Diputados del año 2001 se habían presentado “tres iniciativas de ley relacionadas con el derecho de acceso a la información: la del diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del PRD (Partido de la Revolución Democrática), La del Ejecutivo y la Iniciativa ciudadana elaborada por el Grupo Oaxaca y respaldada por diputados del PRI, PRD, PT, Convergencia Democrática y PVEM.”<sup>21</sup>

Al final las tres propuestas contenían elementos muy parecidos, pero se decidió tomar la del Grupo Oaxaca que era la más completa y representaba la solución para la reglamentación del derecho de acceso a la información, “una vez comenzado el 2002 y antes del inicio del período de sesiones, la mesa directiva de las Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados formó un grupo de trabajo técnico para elaborar un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia”<sup>22</sup>. El Secretario de Gobernación Santiago Creel invitó a los diputados que habían apoyado la propuesta del Grupo Oaxaca a una mesa de diálogo, los diputados aceptaron pero con la condición de que en esa mesa se tomara en cuenta a este grupo.

El grupo determinó que “dos de sus miembros (Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas) participarán como negociadores permanentes y que el resto de los integrantes de la comisión técnica asistiera a la ronda de manera alternada. Después de cinco jornadas de negociación se logran acuerdos en un 99% de los puntos incorporados en cada una de las iniciativas.”<sup>23</sup> Las negociaciones que se dieron, “finalmente llegaron a la aprobación de una ley considerada por todos como necesaria y buena para cambiar el entorno en el que se desenvuelve el gobierno. Por primera vez en la historia, el impulso y la iniciativa

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 135.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 64.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 68.

<sup>23</sup> Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México*, Op. Cit. p. 84.

ciudadanas llegaron al Congreso y al Senado y lograron un cambio en la esfera política, hasta ahora poco permeable a una opinión pública y una sociedad civil que tampoco habían tenido mucha voz.”<sup>24</sup>

Después de la negociación que se dio de las tres iniciativas se decidió apoyar de manera unánime la que venía de la ciudadanía. Por lo que el texto final de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, quedó aprobado por la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002 y posteriormente por el Senado de la República el 30 de abril del mismo año. Sin embargo, en otros estados ya se había considerado el tema dentro de su agenda y así la primera ley publicada fue la correspondiente al estado de Jalisco publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del 2001, posteriormente le siguieron la ley de Sinaloa publicada el 26 de abril de 2002, siendo la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental la tercera en publicarse el 11 de junio de 2002.

En ese mismo año los estados de Aguascalientes, Michoacán y Querétaro publicaron de igual manera sus respectivas leyes, y así sucesivamente los estados se fueron sumando a la reglamentación en la materia.<sup>25</sup> Sin la presión que ejerció el Grupo Oaxaca, y el apoyo que recibió en el transcurso de la aprobación de la ley, difícilmente se habría aprobado, hubiera pasado lo mismo que en otros sexenios sólo se habría quedado en el tintero. Nunca antes en la historia de México se había dado un proceso como este; la sociedad no había tenido voz, ni margen de acción en el régimen autoritario. Durante más de setenta años no existió un diálogo real y exitoso entre los actores políticos y sociales. El mérito del Grupo Oaxaca fue precisamente movilizar la opinión pública, propiciar el debate y el diálogo con la élites políticas y lograr que un proyecto ciudadano fuera canalizado por los partidos políticos de la oposición como iniciativa de ley en el Congreso de la Unión.<sup>26</sup>

## **2.4 Los cambios en el ámbito público.**

---

<sup>24</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 70.

<sup>25</sup> Villanueva, Ernesto, Derecho de acceso a la información Pública, Op. Cit., p. 83.

<sup>26</sup> Navarro, Fidela Op. Cit. p. 18.

La alternancia en el Poder Ejecutivo que se dio en el año 2000 brindó el escenario perfecto para el cambio, “las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de igual manera ejercieron una influencia importante al recomendar políticas de apertura y acceso para la mejora del funcionamiento interno y externo del país.”<sup>27</sup> Estas recomendaciones se dieron principalmente porque la transparencia en el contexto internacional promueve el funcionamiento eficaz de los mercados financieros, lo cual al contar con un acceso a la información se puede saber cuáles son los resultados económicos, esto sirve para el análisis de la situación económica de cada país, entendido desde la perspectiva que al saber cómo se encuentra cierta economía se puede invertir y ver cuál es el grado de corrupción del aparato gubernamental.

## **2.5 El contexto internacional**

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), “en una serie de documentos, alertaban una vez más al gobierno de las consecuencias negativas de la corrupción, de la falta de transparencia y la rendición de cuentas, apuntando la necesidad de brindar mayor apertura y acceso a la información pública. La inversión extranjera, el funcionamiento de los mercados y el apoyo económico para el desarrollo del país, están estrechamente vinculados con la confianza, que sólo puede surgir a partir del conocimiento e información sobre un determinado hecho o situación.”<sup>28</sup> Las observaciones brindadas por estas instituciones fueron uno de los detonantes para que también se diera un avance en la materia.

Esta necesidad que se empezó a dar en el mundo por la información se dio a partir del concepto de globalización, trayendo consigo una mayor “interconexión de mercados, el flujo de seres humanos y de bienes, la necesidad de conocer recíprocamente las reglas y las condiciones con las que trabajan y se asocian las naciones. También se dio por la tecnología: la posibilidad de transmitir información a velocidades asociadas para la toma de decisiones. Una

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 71.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 19.

respuesta más es la búsqueda de nuevos mecanismos para inhibir y evitar la corrupción y para contar con instrumentos de control, de evaluación y de seguimiento de los gobiernos en la gestión de los recursos públicos, de sus deudas y sus compromisos futuros (Es importante anotar que uno de los pocos requisitos exigidos por el BM y por el FMI para proceder a la condonación de deudas en los países más pobres fue, precisamente, la vigencia de una ley de transparencia).<sup>29</sup>

Para albergar esas observaciones el FMI realizó un estudio en México acerca del grado de opacidad que existía, lo cual dio como resultado que “una de las características del período que condujo a la crisis mexicana de 1994-1995 y a la crisis de los mercados emergentes de 1997-1998 fue la falta de transparencia. En esta crisis, los mercados experimentaron primero incertidumbre al no tener información sobre acontecimientos importantes y luego se produjo irritación a causa de una serie de problemas interrelacionados”<sup>30</sup>, es por ello que los organismos internacionales ejercieron presión para que se diera la creación de una ley que combatiera este obstáculo que se estaba presentando lo cual dejaba poca claridad en los sistemas de información, contribuyendo a la pérdida de confianza hacia las instituciones.

Por lo que el mismo Poder Ejecutivo al darse cuenta de la falta de una ley en la materia declaraba que entre “los beneficios económicos de una ley de este tipo figuraban la mejoría de las condiciones para las actividades productiva y las inversiones, la reducción del margen para la corrupción, que se estima representa un 9% del PIB (Banco Mundial), la reducción del riesgo-país en 308 puntos base (*Price Waterhouse Coopers*) y la facilitación del flujo de información sobre: las oportunidades de negocios, en especial para las pequeñas empresas, las compras del gobierno y los programas de apoyo para el sector productivo.”<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, ¿Por Qué Constitucionalizar?, en López Ayllón, Sergio (Coord.). Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. México, UNAM Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006 p.177.

<sup>30</sup> Navarro Fidela Op. Cit., p. 71.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 72.

México se vio obligado a entrar en este medio si es que quería interactuar con las grandes organizaciones mundiales, ya que si no lo hubiera hecho probablemente hubiera quedado relegado, además de que era lo más conveniente y necesario, los problemas de corrupción y opacidad en México representan un gran rezago, que era conveniente hacerle frente, hoy en día se siguen padeciendo, pero de una menor manera, lo importante era contar con una ley en la materia, para poder hacerles frente a estos obstáculos que no dejan avanzar hacia un gobierno democrático y transparente.

## **2.6 Gobierno**

Los cambios que se originaron en el gobierno fueron de llamar la atención, ya que romper con la hegemonía de más de setenta años representó un gran logro para el Partido Acción Nacional, y la mejor forma de legitimarse era a través de acciones democráticas que dieran el marco propicio para que la sociedad confiara en el nuevo gobierno. Pero a pesar de que la mejor opción era crear una ley de transparencia y acceso a la información, en un principio el gobierno en turno no le interesó, porque sinceramente no era el momento idóneo para destapar los malos manejos que existieron en el pasado, pero por la coyuntura que se dio y con la presión de factores externos como la presión del Banco Mundial y la injerencia del Grupo Oaxaca, se logró dar paso a la ley que vino a ser el referente para tratar de destruir los vicios que existían en los procesos de gobierno.

El desinterés del gobierno para reglamentar esta ley se dio por dos motivos principales. “En primer lugar, porque la transparencia y la rendición de cuentas suponen para todo gobierno un riesgo, la publicidad de una actividad que muchas veces se intenta soslayar de forma interesada; viniendo de una cultura de secretismo y corrupción con casi un siglo de existencia, es difícil cambiar el hábito no sólo de los antiguos gobiernos sino del nuevo (...). En segundo lugar, porque la apertura significa al mismo tiempo rendir cuentas de un pasado reciente que nadie le interesa mostrar tan pronto, debido a la corrupción e irregularidades que no sólo fueron cuestión de un gobierno sino que fueron sistemáticas, y por lo tanto, que pudieron enturbiar a todos en mayor o menor

grado.”<sup>32</sup> El gobierno no quiso tomar ese riesgo de presentar ese cambio por el que tanto se abogó, no le entró de lleno, sino que se vio orillado por presiones que a la larga serían determinantes para la consecución de una ley.

Una vez aprobada la ley los cambios en el gobierno, no se hicieron esperar, después de una larga lucha por fin se contaba con una ley de transparencia, las resistencias gubernamentales se presentaron después de su entrada en vigor, ya que “existía cierto temor por parte de la burocracia federal. Por un lado, era complicado imaginar la manera de dar cumplimiento a una solicitud de información que hiciera cualquier persona desde el anonimato. Se entendía que habría cierta cantidad de trabajo extra y la ley prohibía en sus propios artículos transitorios contratar recursos humanos extra para tal propósito (...) entre esos temores, dos ocupaban buena parte de las discusiones: la publicidad de los sueldos y el ejercicio del presupuesto. Partiendo de la lógica burocrática de que información es poder, existía la convicción de que hacer efectivas la transparencia y acceso a la información equivalía a ponerse en una posición innecesaria de vulnerabilidad.”<sup>33</sup>

Los temores que generó la ley hicieron que las diferentes áreas de gobierno se resistieran al cambio, el cual representaba romper con la inercia del cómo se hacían las cosas en el gobierno, y esto es entendible desde el aspecto de que nunca antes se habían desarrollado de una manera transparente y con una política de rendición de cuentas, sin lugar a dudas tarde o temprano se tenía que lograr a través de la concientización de los servidores públicos del apego a la ley.

## **2.7 Los Partidos Políticos.**

Los partidos políticos jugaron un papel fundamental en este cambio que se originó, ya que nunca antes estos se habían interesado de la manera como lo

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 81.

<sup>33</sup> Marván Laborde, María y Corona Copado, Roberto, Democracia y transparencia: lecciones, en Elizondo Mayer- Serra, Carlos, Ernesto Emmerich, Gustavo, Garzón Lozano, Luis Eduardo. Marván Laborde, María y Merino, Mauricio, Democracia y Transparencia. México, Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005.p. 51.

hicieron en el 2002, jamás le habían prestado la atención necesaria “a el derecho a la información y concretamente el derecho de acceso a la información nunca habían sido una prioridad en la agenda de los partidos políticos. El ámbito era desconocido por la mayoría de cargos públicos y había sido motivo de fuertes enfrentamientos y disensos en el pasado. No se había conseguido regular el artículo sexto constitucional en más de un cuarto de siglo, el acceso a la información pública se había omitido por acaparar los medios de comunicación al igual que la atención de la problemática, sobre todo la referida a las concesiones, la publicidad y sus mecanismos de control.”<sup>34</sup>

Los partidos políticos encontraron en la ley un marco perfecto, por un lado el PAN intentó legitimarse a través de ella, el PRI y el PRD con la ley les sería más fácil vigilar al partido entrante, que mejor que con una ley en la materia de transparencia.

Los partidos se desarrollaron de una forma muy particular, el PAN a través de la ley buscó legitimarse a pesar de que en un principio no estuvo convencido que era el mejor momento para aprobar una ley de esta envergadura, para el PRI representó la posibilidad de tomar el proyecto como suyo a través del acercamiento que se dio con el Grupo Oaxaca, “además de ser la mejor ocasión para dar un aspecto democrático, ciudadano y legítimo a la postura de un partido que se ha caracterizado por su inactividad y desinterés intencionado en este ámbito. Para el PRD fue la oportunidad de adoptar como suya una propuesta con posibilidad de prosperar, debido a la presentación minoritaria del partido,”<sup>35</sup> ya que este fue el primero en tomar la iniciativa como suya, lo cual lo dejaba bien parado para crecer y darse a anotar de una mejor manera.

Los partidos actuaron de la manera en que mejor le convino, al ver que este tema empezó a causar tanto furor en el ámbito nacional, se integraron para no quedar fuera de la jugada, lo que hizo que por primera vez una iniciativa ciudadana llegara hasta las cámaras tan rápido para su discusión y aprobación, presentándose como una ley *sui generis* en ese aspecto, ya que muy pocas

---

<sup>34</sup> Navarro Fidela, Op. Cit., p. 94.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 109.

veces se puede ver que los partidos políticos se pongan de acuerdo en un tema tan rápido y sin poner las menores trabas posibles, lo único que omitieron los partidos de la ley fue la inclusión precisamente de ellos en el marco de los sujetos obligados, quedando al margen del escrutinio público.

## **2.8 Medios de Comunicación.**

Los medios de comunicación se desarrollaron de una manera trascendental en el desarrollo de la ley, debido a que ejercieron presión hacia el Poder Ejecutivo, y dieron a conocer que el gobierno estaba creando una ley que no cumplía con los parámetros mínimos internacionales, lo cual generó el movimiento del Grupo Oaxaca que si no se hubiera informado nada, el movimiento jamás hubiera tenido la fuerza que tuvo.

A partir de ese momento se generó un cambio en los medios de comunicación, que se volvieron partícipes de un movimiento como nunca antes lo habían estado, en ese momento ya no estaban subordinados al poder del gobierno, esa alternancia les dio un nuevo rol, ya que “en el contexto mexicano actual los medios de comunicación deben y están asumiendo nuevos roles, derecho y obligaciones como canal y como parte de la opinión pública. En el México autoritario existía por parte de los medios una dependencia y una lealtad hacia un gobierno que dosificaba y graduaba la información.”<sup>36</sup>

Los medios de comunicación en especial los escritos, representaron un eje de suma importancia para la divulgación y apoyo hacia el tema, el Grupo Reforma y el Universal fueron los más interesados en el tema, por su parte el primero “ya estaba fomentando el desarrollo del derecho a la información y el acceso a la información pública en particular, participando en seminarios y ejerciendo una presión mediática a raíz de procesos legales en contra de sus reporteros, mientras que el Universal de todos los medios quizás sea éste el que mayor dedicación y espacio le ha dedicado al derecho a la información impulsándolo de su interior y abogando por su reglamentación.”<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p.110.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 119-120.

De los medios que firmaron la Declaración de Oaxaca los periódicos se hicieron notar con fuerza, ya que más de setenta de ellos la firmaron en toda la República. “Una iniciativa académica y una necesidad democrática, social, política y económica hicieron que en una coyuntura favorable los medios retomaran el tema y lo hicieran suyo en gran medida (...). Sin la ayuda, presencia y poder de los medios difícilmente el proceso hubiese prosperado como lo hizo. Por primera vez se superaban las resistencias y la separación entre los medios y la academia y se sumaban fuerzas.”<sup>38</sup> A este gran logro hay que apuntar que así como los partidos se lograron poner de acuerdo en la iniciativa, los medios de comunicación pese a tener competencia y desacuerdos lograron sumar fuerzas y lograr que al final la iniciativa tuviera la injerencia que se necesitaba para ser aprobada, la presión que ejercieron fue piedra angular en el desarrollo de la ley.

La necesidad que se dio de cambio era obvia, ya no se podía seguir con las prácticas autoritarias, los medios de comunicación debían de tomar el papel que se merecían, informar las cosas claras y en tiempo real, además este cambio era obligado, los organismos internacionales ya habían hecho las observaciones para dictaminar que el régimen ya no debía seguir, si es que se quería lograr un desarrollo. La participación y el poder de los medios de comunicación sentaron las bases para la cooperación y el interés por el tema de la transparencia, sin los medios, los resultados de este proceso no hubiesen sido los mismos.<sup>39</sup>

## **2.9 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

La Ley en la materia fue aprobada el 24 de abril de 2002 por la Cámara de Diputados y el 30 de abril de 2002 por el Senado de la República, la Ley dio el marco para abrir al escrutinio público los asuntos gubernamentales, que jamás habían sido abiertos a la vista de los ciudadanos, la ley marcó el referente para lograr dar un paso más hacia la consolidación democrática de México.

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 124.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 127.

En este apartado se esbozará a grandes rasgos de que trata la ley y como quedó estructurada al final de la negociación del Poder Ejecutivo y el Grupo Oaxaca explicando los principios por los que se rige el derecho de acceso a la información en México, y cuáles son las limitantes que dejó la ley en su fase final.

En la ley quedó definido que sería: “una norma que debía ser cumplida por todas las instituciones federales y un órgano garante que poseía jurisdicción, solamente sobre uno de los poderes de la unión: El Ejecutivo Federal y sus 240 entidades, pero que al mismo tiempo esta ley obliga al Ejecutivo y a otras quince entidades constitucionales autónomas que han de cumplir con sus deberes de transparencia emitiendo sus propios reglamentos”<sup>40</sup>, entre las que se encuentran:

1.-Cámara de Diputados, 2.- Cámara de Senadores, 3.-Auditoría Superior de la Federación, 4.- Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5.-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 6.-Consejo de la Judicatura Federal, 7.- Universidad Nacional Autónoma de México, 8.-Universidad Autónoma Metropolitana, 9.-Universidad Autónoma de Chapingo, 10.- Banco de México, 11.-Instituto Federal Electoral, 12.-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 13.-Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 14.-Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 15.- Tribunales Agrarios.

A esta lista se le sumó uno más que es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que en el 2006 adquirió el carácter de organismo autónomo por lo cual se volvió otro sujeto obligado. Sergio López Ayllón menciona una serie de principios bajo los cuales se establecieron las bases de la información gubernamental en México y a través de los que se formula la ley en la materia, que a continuación se mencionan:

---

<sup>40</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, Op Cit. p. 184.

- La información en posesión del Estado es pública (artículo 2º). Este principio modifica la regla no escrita que hacía que toda la información en posesión de los órganos de gobierno se considerará en la práctica como reservada.
- La información reservada o confidencial constituye la excepción conforme a las reglas establecidas en la propia Ley (artículos 3º- VI, 13, 14 y 18)
- Se protegen los datos personales (artículos 20 y 27). En la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información (artículo 6º). Este principio, dirigido tanto a las autoridades administrativas como judiciales, permitirá que en caso de duda, como seguramente ocurrirá en múltiples ocasiones, prevalezca el principio de publicidad de la información.
- La entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni se requiere demostrar interés alguno o acreditar personalidad (artículo 40 último párrafo). Lo anterior se fundamenta en el carácter público de la información gubernamental.<sup>41</sup>

Estos cuatro elementos esbozan a grandes rasgos los parámetros bajo los cuales la ley edifica sus bases; ahora bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental consta de cuatro títulos, sesenta y cuatro artículos y once transitorios y está constituida por tres ejes fundamentales: el primero se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados que en conjunto, además, deberá estar disponible en la medida de lo posible en Internet a fin de que los ciudadanos puedan evaluar de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública.

---

<sup>41</sup> López Ayllón, Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 p. 26.

El segundo eje de la ley consiste en el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. La ley, en su diseño, establece un procedimiento detallado aplicable a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y que permite que los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos implementen, mediante reglamentos o acuerdos generales, procedimientos de acceso a la información adecuados a sus propias características. El tercer eje de la ley se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación.<sup>42</sup>

A continuación se hará una breve reseña de los capítulos más importantes; el capítulo primero del título primero de la ley habla de las disposiciones comunes para los sujetos obligados, se menciona que se entenderá por cada concepto competente en la materia, el capítulo segundo de las obligaciones de transparencia “que deberán poner a disposición del público, de manera permanente, actualizada y en la mayor medida de lo posible en Internet, un conjunto de información que permitirá que los ciudadanos tengan un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado”<sup>43</sup>, cabe mencionar que estos datos los puede consultar cualquier ciudadano desde “la página de Internet de cada entidad ya que ésta le da una clara radiografía de la institución, sin que tenga necesidad de presentar una solicitud de acceso.”<sup>44</sup>

El capítulo tercero se refiere a la información que no se podrá entregar al público por considerarse como reservada o confidencial, entendida la primera como la concerniente a la materia de seguridad nacional, seguridad pública, negociaciones internacionales, la que dañe la estabilidad financiera, económica, la que ponga en riesgo la vida de las personas así como su seguridad y salud, y la que cause perjuicio en el cumplimiento de las leyes, la impartición de justicia y en la recaudación de las contribuciones, la segunda se entiende en términos de la ley como los secretos comercial, industrial, fiscal,

---

<sup>42</sup> Navarro, Fidela, Op. Cit., p. 145.

<sup>43</sup> López Ayllón, Sergio, Transparentar al Estados Op. Cit. p. 28.

<sup>44</sup> Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la corrupción en la función pública, Secretaría de la Función Pública, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 141.

bancario, fiduciario, expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto no se hayan dictado la resolución administrativa.<sup>45</sup>

El periodo de reserva la ley establece que podrá ser de doce años con un periodo renovable pero sólo en casos excepcionales, al término de este periodo la información será desclasificada y entrará al dominio público. Así mismo, el artículo 18 de este capítulo señala que la información que por su carácter de confidencial no podrá ser entregada sin el consentimiento de los titulares, ya que esta ley también ve por la protección de los datos personales, los cuales son toda aquella información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra la relativa a su origen étnico o racial, o bien la referida a sus características física, morales o emocionales.<sup>46</sup>

En la ley un punto a favor se encuentra en el capítulo quinto en relación con las cuotas de acceso, estableciendo que el acceso a la información es gratuito, y que sólo se cobrarán los costos de producción del material y el envío del mismo, haciendo con esto que la ley no presente un gasto para los ciudadanos que quieran acceder a la información. El procedimiento de acceso a la información es relativamente sencillo, el capítulo tercero del título segundo señala que el solicitante podrá acudir directamente a la dependencia de su interés a solicitar la información en la Unidad de Enlace o podrá acceder a través del Sistema Infomex por medio de Internet, indicando la información que solicita, y la modalidad de su preferencia, y la respuesta le será notificada en un plazo no mayor a los veinte días hábiles siguientes que se recibió y excepcionalmente este plazo se podrá ampliar por un periodo igual.

La información le será entregada al solicitante en un periodo de diez días una vez que se le haya notificado la existencia de la misma; el tiempo de entrega de la información es rápido, pero si la información no satisface la petición, el

---

<sup>45</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, Artículos 13 y 14.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, Artículo 3 Fracc. III.

procedimiento se puede aplazar demasiado, haciendo que el trámite se vuelva largo y tedioso. Una vez que se le comunica al solicitante sobre la información y se le entrega, y ésta no satisfaga sus intereses, podrá interponer un recurso de revisión frente al Instituto para que subsane las deficiencias frente a las dependencias y entidades, cabe mencionar que si una solicitud no es atendida en el tiempo establecido en la ley se entenderá como positiva ficta, y tendrá que ser entregada la información en un periodo de diez días hábiles, cubriendo la dependencia los gastos de reproducción y de envío respectivamente.

En cuanto al Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales la ley establece que será un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso 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, el cual estará conformado por cinco comisionados designados por el Ejecutivo los cuales formarán el Pleno del Instituto, decidirá sobre las inconformidades que se presenten entre las dependencias y los ciudadanos, pero en la Ley no establece una capacidad de sanción, simplemente le da la atribución de recomendar a los OIC para que ellos determinen si hay o no falta, dejando en manos de otros la palabra final al respecto de las sanciones, sin tomar en cuenta que tal vez estos no persigan los intereses del acceso a la información y por ende no sancionen al servidor público, ya que la cultura del secretismo sigue estando arraigada en la Administración Pública.

En ese tenor las sanciones y responsabilidades, la ley establece un repertorio amplio de cuales serán las responsabilidades que no deberán de realizar los servidores públicos para no incurrir en faltas como son usar, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso, denegar o entregar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada

confidencial<sup>47</sup>, en cuanto a las sanciones establece que serán las que se estipulen en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este rubro la ley deja su más grande laguna, ya que no establece nada al respecto de que una vez que se haya incurrido en una falta el IFAI tendrá la posibilidad de sancionar a los servidores públicos acusados, por lo cual hace falta un elemento fundamental para estar completa, ya que si bien establece las acciones que no deben de hacer los servidores públicos, para que no incurran en faltas, no contiene los elementos necesarios para sancionarlas, por lo que “una ley se considera imperfecta cuando, a pesar de generar obligaciones, no establece sanciones por su incumplimiento. Llevada al lenguaje de lo coloquial, esa imperfección suele compararse con una fiera sin dientes.”<sup>48</sup> De nada sirve tener un Instituto que salvaguarde el acceso a la información si en la práctica no puede protegerlo directamente, ya que sólo lo deja como una recomendación turnada a los Órganos Internos de Control, que en la mayor de la veces no encuentran las pruebas suficientes como para imponer una sanción al servidor público, haciendo que la opacidad siga creciendo.

## **2.10 Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental.**

La legislación en el ámbito estatal, se ha ido desarrollando de una manera paulatina pero constante, actualmente en la federación todos los estados cuentan con un marco legal en la materia. El esfuerzo que se realizó fue de llamar la atención, ya que muy pocas veces en la historia de nuestro país temas de gran relevancia para el desarrollo democrático se han implementado con esa rapidez, en poco menos de diez años se logró que todas la entidades contaran con su ley, pero a pesar de que se tiene un marco legal, el contenido del mismo ha dejado mucho que desear, quedando algunas leyes como mera simulación.

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, Artículo 63.

<sup>48</sup> Merino, Mauricio, *El desafío de la transparencia*, en Elizondo Mayer- Serra Carlos, Ernesto Emmerich, Gustavo, Garzón Lozano, Luís Eduardo, Marván Laborde, María, *Democracia y Transparencia*, México, Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005. p. 106.

El marco legal estatal, no ha sabido representar de manera eficiente el derecho de acceso a la información, el federalismo ha representado un obstáculo al momento de definir los contenidos de las leyes, ya que al no existir un campo amplio acerca de los parámetros mínimos que deberán de contener, la interpretación del pobre contenido del artículo sexto constitucional ha quedado al libre arbitrio de los congresos estatales, por lo cual “la virtud de la diversidad federal se ha vuelto un defecto, ya que ha atentando contra este derecho. Es por ello que es necesario hilar más fino, pues no es justo que la Federación se convierta en una traba para el cumplimiento eficaz del derecho. Y para evitarlo, habría que asumir una definición y un procedimiento mínimo a fin de garantizar el acceso a toda la información pública producida en el territorio de México.”<sup>49</sup>

En los análisis que se han hecho por diversos especialistas al respecto de las legislaciones locales se han arrojado resultados poco alentadores para el desarrollo del acceso a la información, por citar un ejemplo; “la Ley de Aguascalientes es la que tiene el término de respuesta más corto: 5 días y 10 días de prórroga. El problema es que el diseño normativo de esa ley y la ausencia de cultura de la información han hecho que ese cuerpo normativo tenga apenas una eficacia testimonial, toda vez que la sociedad en general desconoce su propia existencia y los sujetos obligados tampoco tienen una perspectiva clara del tema. En las leyes de Sinaloa, Michoacán, Colima, Morelos, Coahuila y el Distrito Federal el término es de 10 días. En los casos de las Leyes de San Luis Potosí, Durango y Guanajuato establecen un término de 20 días y sólo Querétaro dispone de 30 días como el plazo límite para responder a las peticiones de información pública.”<sup>50</sup>

La disparidad de los tiempos de entrega han hecho que este derecho se quede desigual, en algunas legislaciones el procedimiento para acceder a la información es muy tedioso y entrópico con el fin de no entregar la información. La desigualdad de las leyes se ve reflejado en la legislación de Quintana Roo en su artículo 5° donde señala que: “para los efectos de esta Ley se entenderá por (...) derecho a la información: la facultad de los ciudadanos

---

<sup>49</sup> Merino, Mauricio, El desafío de la transparencia, Op. Cit., p. 135.

<sup>50</sup> Villanueva, Ernesto, Derecho de acceso a la información Pública, Op. Cit., p. 88.

quintanarroenses y personas morales que tengan su domicilio fiscal en la entidad, de allegarse y tomar conocimiento de la información que generen, administren o resguarden los sujetos obligados.

En otras palabras: sólo los quintanarroenses pueden pedir información de su estado. En este rubro, Baja California realiza una dualidad imposible en su ley: el artículo 31 obliga a que la solicitud de información esté debidamente acompañada de la firma autógrafa de los ciudadanos, y que deba llenarse de recibido en original y copia para ser entregada al solicitante, o sea: supone un procedimiento que debe de celebrarse en la ventanilla oficial. Dos artículos después, la misma Ley dispone la posibilidad de instaurar medios remotos, electrónicos, para el acceso. Un criterio y otro son totalmente contradictorios”,<sup>51</sup> si es permitido el segundo para que entonces el primero, estos ejemplos reflejan el problema que representa el débil parámetro que existe en la constitución.

En un estudio elaborado recientemente por las organizaciones artículo 19 y Fundar, descubrieron que “a pesar de los avances legislativos en transparencia y acceso a la información, México presenta resultados desalentadores, pues al medir las legislación federal y las 32 leyes estatales en la materia, 17 entidades obtuvieron resultados reprobatorios. Los resultados arrojaron que Guerrero, Baja California Sur, Querétaro, Baja California, Quintana Roo y Sonora, son algunos de los estados que obtuvieron una calificación menor a 0.53 puntos, en una escala de 0 a 1, según el Índice del Derecho al Acceso a la Información en México.”<sup>52</sup>

Las diferencias en las legislaciones han generado que en México no se pueda ejercer el derecho de una forma efectiva, debido principalmente a que en su contenido varía de tal forma, que en algunas contemplan a los partidos políticos y otras no, dejando sesgado ese aspecto, ya que si se quiere conocer alguna información con respecto a los partidos políticos tiene que ser sólo en la

---

<sup>51</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio Alonso, Op Cit., p. 187.

<sup>52</sup> Morales, Alberto, Reprueban 17 entidades en acceso a la información, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177397.html>, consulta 30 de abril de 2010.

entidad que así lo estableció. Así mismo en los análisis que se han desarrollado se ha podido encontrar que “una ley de transparencia ambiciosa en términos de cobertura de sujetos obligados o de obligaciones de transparencia pero que carezca de los mecanismos adecuados para asegurar su propia observancia, es poco menos que letra muerta.”<sup>53</sup> Esto entendido porque a pesar de que existen leyes que tienen un amplio marco en lo que respecta a los sujetos obligados, de nada sirve si no cuentan con mecanismos que lo hagan valer y respetar al 100 por ciento.

Mauricio Merino postula en ese sentido “que la legislación nacional federal y local vigente en la materia ha desencadenado una tendencia perversa por la que se ha venido imponiendo, por un lado, una política de transparencia uniforme en todo el país y, por el otro, una política de diversidad de mecanismos de protección del derecho de acceso a la información (cada estado decide qué es público, como se puede acceder a la información, qué acciones puede emprender el ciudadano en caso de incumplimiento, etcétera). El mundo al revés, porque los ciudadanos tienen un derecho desigual y los estados se ven obligados a implementar una política plana.”<sup>54</sup> Existen muchas políticas para un solo derecho, todo el avance ha sido de una manera muy desigual, en varias direcciones y a diferente ritmo, cada estado ha interpretado a su conveniencia, quedando leyes muy limitantes, sólo han tratado de no quedarse en el camino, dejando de lado lo que importa en las legislaciones, desarrollar el derecho de acceso a la información.

Se ha llegado a pensar que el formato bajo el cual se instauró la legislación en la materia no fue el adecuado, ya que se ha visto con el transcurso de los años que se han dejado grandes rezagos en el ámbito federal, que hoy en día, representan inconvenientes para el cumplimiento del derecho “la creación de ciertas leyes estatales; el diseño de varios órganos garantes; las no pocas expresiones de simulación que se suscitaron en diversos estados, como Nuevo

---

<sup>53</sup> Guerrero, Eduardo y Ramírez, Leticia, La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 104.

<sup>54</sup> López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. Op Cit., p. XII.

León y Sinaloa (...); la aprobación de reglamentos municipales que no sólo no cumplen con los parámetros mínimos sobre el tema, sino que se han levantado como instrumentos normativos que bloquean el cumplimiento de las disposiciones de la ley estatal en la materia; las múltiples resistencias de la burocracia del gobierno federal y algunas entidades paraestatales que se resisten a cumplir con sus obligaciones, así como el cumplimiento aletargado de parte del Poder Legislativo y de los órganos constitucionales autónomos, han llevado a colegir que el formato de la ley federal no fue el adecuado.”<sup>55</sup>

Hasta ahora, “en la gran mayoría de las entidades federativas, las autoridades legislativas (en conjunción con las ejecutivas) han diseñado y aprobado leyes de transparencia que, con su diseño actual, tienen una incidencia baja o nula tanto en la conformación de un sistema institucional de rendición de cuentas como en la generación de una cultura de transparencia.”<sup>56</sup> Las dudas que han surgido con tanta diversidad han hecho llegar a la conclusión de una serie de preguntas como: “¿conviene este tipo de heterogeneidad?, ¿puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías?, ¿puede un derecho democrático renunciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o de nacimiento de una ciudadanía?”.<sup>57</sup>

Esto ha llevado a la conclusión de que es necesario establecer un marco que haga que las diferencias no sean tan abismales, para que el derecho no esté sujeto a la voluntad de las legislaciones locales, se necesita contar con los parámetros mínimos para que el derecho de acceso a la información se desarrolle de una manera plena.

---

<sup>55</sup> Escobedo, Juan Francisco, *Obstáculos a la Información Pública Estatal*, Op. Cit., p. 74.

<sup>56</sup> Guerrero, Eduardo y Ramírez, Leticia, *La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional*, Op. Cit., p. 114.

<sup>57</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, *Op Cit.*, p. 191.

# **CAPÍTULO III. Limitantes de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.**

## **3.1 Obstáculos de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.**

El esfuerzo que se hace por desarrollar el acceso a la información, está siendo obstaculizado, encontrándose de esta manera en una situación difícil y limitante, “debido posiblemente a su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa”<sup>1</sup>, las legislaciones locales no han sabido explorarlo de la mejor manera, dejando mucho que desear, ya que sólo se han dado “retrocesos y resistencias por parte de funcionarios públicos, así como intromisiones de gobiernos, al grado de ejercer presiones en el presupuesto de los institutos de transparencia y hasta la presentación de amparos en contra de sus resoluciones, estos obstáculos son por los que tienen que atravesar los órganos especializados en materia de transparencia, por falta de una homologación en la legislación.”<sup>2</sup>

El artículo sexto constitucional no logra a pesar de su reforma en 2007, ser un buen referente al momento de definir los contenidos de las legislaciones, su pobre especificación hace que los estados interpreten a su manera el derecho de acceso a la información dejando grandes espacios para la opacidad y corrupción. La transparencia y el acceso a la información en México se han mal entendido de muchas formas y una de las más comunes es que una buena parte de los esfuerzos que se han hecho para rendirle cuentas a la ciudadana, es que “se han centrado en transparentar la gestión pública donde se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de

---

<sup>1</sup> Schedler, Andreas, Op. Cit. p. 10.

<sup>2</sup> Saúl Lilia, y Grajeda, Ella, Transparencia en el país trabas y retrocesos, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149681.html>, consulta 30 de abril de 2010.

montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público.”<sup>3</sup>

Las dependencias y entidades han creído que sólo con el hecho de publicar la información que aparece en la ley, están cumpliendo con los objetivos de la rendición de cuentas, pero no es así, ya que no se debe de olvidar que el concepto no se agota en eso, lo que busca es ser un vínculo entre gobierno y sociedad, lo cual hace que esto sólo quede como un principio, no como el fin que se busca obtener.

Otro de los efectos que se acrecentó fue la corrupción, presentándose no sólo como un “problema ético o moral sino además económico. La corrupción podría estar determinando, desde el silencio y la clandestinidad, el éxito o fracaso de muchas otras políticas económicas y sociales.”<sup>4</sup> Inconveniente que hace que se dejen de realizar ciertas acciones que ayudan al crecimiento del país, la realización de actividades clandestinas opacan la actividad gubernamental, esto entendido de que mientras “más corrupción haya en las acciones gubernamentales existe mayor riesgo, lo cual inhibe las inversiones, retrasa el ahorro interno y obstaculiza el desarrollo”<sup>5</sup>, siendo así un grave problema económico, “una medición reciente indica que para el caso mexicano el costo podría llegar alrededor de unos 29,000 millones de dólares anuales, lo que oscila entre el 12 y 15%, del PIB mexicano.”<sup>6</sup>

La corrupción es lo que se debe de tratar de erradicar, ya que si ésta sigue permeando el accionar del gobierno, el marco legal quedará como mera simulación, debido a que este problema ayuda a que la información se de por vías indirectas, a través de chantajes, sobornos e intercambio de favores entre las personas interesadas, creando una red de corruptela enorme, inhibiendo el flujo de información y la transparencia en los asuntos gubernamentales.

---

<sup>3</sup> Schedler, Andreas, Op. Cit. p. 20.

<sup>4</sup> Reyes Heróles, Federico, Corrupción: de los ángeles a los índices, México, (Cuadernos de Transparencia 01.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008. p. 21.

<sup>5</sup> *Ibíd.* p.22.

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 27.

### **3.2 Falta de homogeneidad en las leyes estatales, análisis comparativo de las legislaciones.**

No sólo la corrupción y la falta de entendimiento sobre el tema, se presentan como obstáculos, el poco conocimiento que se tiene, se vea reflejado en unos débiles marcos legales en el ámbito local. Estos se presentan como impedimentos, más que como instrumentos eficientes para el desarrollo del derecho de acceso a la información, los congresos estatales, tan sólo por “salir del paso” crearon leyes limitantes, acotando de raíz este derecho, tal parece que lo hicieron por no quedarse atrás, en el auge que se dio después de la creación de las primeras leyes, hizo que no se lograran conciliar leyes eficientes, si no que el federalismo jugara en contra, ya que cada quien lo interpretó como quiso, dejando a la ciudadanía en desventaja al momento de acceder a la información.

La mala interpretación al artículo sexto constitucional, hace que no exista un “criterio común acerca de la información que los gobiernos y los poderes públicos deberían presentar de manera accesible y gratuita al escrutinio público permanente. Ni siquiera puede afirmarse que hay uniformidad en lo que se refiere a la publicidad sobre el uso de los recursos públicos asignados y ejercidos por los poderes públicos, o sobre las metas y los objetivos que persiguen los distintos órganos que actúan a nombre del pueblo (...). En rigor, la garantía de cumplimiento de un derecho fundamental para todos los ciudadanos no tendría por qué someterse a criterios procesales diferenciados.”<sup>7</sup>

No se puede limitar de esa forma, el derecho no puede estar condicionado a las voluntades de los congresos, porque hoy en día si alguien quiere saber información del gobierno de Quintana Roo, tiene que vivir en el estado, privando a la ciudadanía de otras entidades el acceso a la información, de igual manera existen leyes que piden necesariamente se entregue las solicitud de acceso en la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad, y se cae en lo

---

<sup>7</sup> Merino, Mauricio, Muchas Políticas y un solo Derecho, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. p. 137-138.

mismo, que la persona viva en la entidad o que viaje al lugar para poder entregarla, lo cual representa un obstáculo. Lamentablemente esto trae consigo que las personas que están interesadas tengan que enfrentar estos tipos de inconvenientes, lo cual hace que se incremente la apatía, al darse cuenta que no existe la posibilidad de acceder a la información, por ende la sociedad se desinteresará en los asuntos públicos.

Las legislaciones locales no son el referente que se busca, después de la creación de la LFTAIPG, para el 2007 todos los estados del país tuvieron una ley en la materia. “Sin embargo: los criterios contenidos en esas leyes para ejercer el derecho de acceso a la información varían de manera significativa. Esto significa simplemente que los requisitos para ejercitar el derecho son distintos dependiendo de la entidad federativa de que se trate.”<sup>8</sup> Esto genera una situación inaceptable, pues el derecho no era el mismo en todos los rincones del país, las divergencias siguen estando latentes, impidiendo así su consolidación.

Siguiendo esta línea puede observarse que “no solamente estamos ante denominaciones distintas sino, sobre todo, ante procedimientos que varían muy considerablemente de una entidad a otra y que limitan o amplían, según el caso, la posibilidad objetiva de que los ciudadanos finalmente se alleguen de la información pública que eventualmente les haya sido negada (...) si un derecho fundamental no está garantizado en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, no puede afirmarse que ese derecho se esté cumpliendo.”<sup>9</sup> Hoy en día se habla en el gobierno de transparencia y acceso a la información de tal manera que pareciera que estamos frente a un derecho que se encuentra construido sobre una base firme, pero esto sólo refleja que las autoridades no se dan cuenta o no se quieren dar cuenta, de que la edificación que se tiene es endeble, poco avanzada como para que el ciudadano pueda ejercer este derecho de una manera eficiente.

---

<sup>8</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, México, (Cuadernos de Transparencia 17), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009, p. 15.

<sup>9</sup> Merino, Mauricio, Muchas Políticas y un solo Derecho, Op. Cit., p. 143-144.

Las trabas para poder realizar una solicitud, inhiben el acceso a la información y aunado al poco interés que ha demostrado la ciudadanía, las solicitudes de información no tienen el mismo flujo que en el ámbito federal, que año tras año se incrementan de manera considerable, en los estados las solicitudes son escasas, “en el mejor de los casos, algunas cientos de ellas en todo un año; en gran parte, debido a las dificultades que existen para presentar una solicitud de acceso y que supone el desplazamiento físico de la persona a la unidad de enlace.”<sup>10</sup> Los procedimientos para acceder no son lo óptimos ni los deseados.

Las leyes estatales en su gran mayoría no cuentan con órganos capaces de hacer valer la rendición de cuentas, debido a que sus resoluciones no son vinculantes, lo cual es de suma importancia para su consolidación. Los congresos debaten mucho el tema y llegan a la conclusión que es mejor que se queden en recomendaciones, para que el órgano interno de control de la dependencia se encargue de resolver, si hay responsabilidad del servidor público, pero no hay que olvidar, que el último elemento de la rendición de cuentas es la sanción, y con estas acciones se relega. Por lo que “la ausencia de ese elemento coactivo produce la imperfección de la ley, pues su cumplimiento pierde carácter obligatorio para convertirse en asunto de voluntades políticas.”<sup>11</sup>

Los órganos de transparencia no tienen las herramientas necesarias, “no cuentan con esas facultades, no están dotados de los medios jurídicos indispensables para emitir decisiones de carácter coactivo (...), estos órganos están generalmente obligados a convertirse en parte acusadora ante las instancias de control y sanción administrativa que ya existen en las propias entidades donde se ha negado la información, para que éstas desahoguen los procedimientos pertinentes.”<sup>12</sup> La resolución a estos conflictos no se resuelve de manera satisfactoria para la entrega de la información, acarreado así más opacidad.

---

<sup>10</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, Op. Cit., p. 51.

<sup>11</sup> Merino, Mauricio, Muchas Políticas y un solo Derecho, Op. Cit., p. 143.

<sup>12</sup> Loc. Cit.

La situación local es de llamar la atención, ya que si negaron la información, resulta evidente que no procederá ninguna sanción, acrecentando la opacidad y las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en grande manera, debido a que pocas veces las resoluciones que dan los órganos responsables son sanciones aplicables, casi siempre la Secretaría de la Función Pública resuelve que no se encontraron las pruebas suficientes para fincar alguna conducta indebida.

Los órganos de transparencia estatal, presentan otro inconveniente, el cual está relacionado directamente con el dinero con el que ejercen sus funciones, “la gestión presupuestal es también un elemento fundamental para que el tema camine o no, hay estados que tienen, un buen diseño institucional y aún así no funcionan porque no les dotan de los recursos suficientes para su operación”.<sup>13</sup> Limitando así el accionar de los órganos, al no contar con el dinero suficiente para poder cumplir con sus atribuciones, lo que se busca con esto por parte de los gobiernos locales, es restringir el funcionamiento, de nada sirve tener un órgano garante de acceso a la información, si este no cuenta con el presupuesto suficiente, sin temor a equivocarnos los órganos de transparencia locales son un acto de simulación.

La tendencia por parte de los gobiernos sigue siendo ocultar la información, al tener un órgano carente de recursos sólo pretenden hacer creer que son transparentes cuando es todo lo contrario, aún hay que hacer grandes cambios para mejorar, los avances apenas son mínimos, para llegar a lo deseado, falta tiempo y voluntad para lograrlo. La falta de recursos ocasiona fallas para resolver y entregar la información, las cuales pueden repercutir en grande manera al informar, por lo que no en todos los estados se puede hablar de un sistema efectivo de rendición de cuentas.

La política federal de transparencia que se ha intentado llevar en México ha sido endeble y poco productiva en el ámbito local, ha sido una mera simulación, debido a que no se han logrado conseguir los aliados en los estados para

---

<sup>13</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel Op. Cit. p. 123.

llevarla a un nivel más alto. Las prioridades locales no concuerdan con las del gobierno federal, las decisiones del proyecto han quedado a meras formalidades, sin representar un cambio verdadero para el combate a la opacidad gubernamental.<sup>14</sup> En el entorno actual, muchas de esas legislaciones locales tienen vacíos, son confusas e incluso hay contradicciones que limitan el derecho, se debe de buscar desvanecer la incertidumbre que existe.

La variedad que existe en las leyes estatales ha hecho que se encuentren muchas debilidades y amenazas para el desarrollo del acceso a la información en el cuadro siguiente se muestran en un cuadro FODA, los puntos en contra y a favor con los que se encuentra actualmente este derecho.

<b>FACTORES INTERNOS</b>	<b>FACTORES EXTERNOS</b>
<p style="text-align: center;"><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Federalismo</li> <li>◆ Creación de órganos encargados únicamente del derecho de acceso a la información.</li> <li>◆ Todos los estados de la república cuentan con leyes de acceso a la información.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Reformas a sus marcos legales</li> <li>◆ Uniformidad en los criterios de acceso</li> <li>◆ Fomentar el derecho de acceso a la información en los diferentes niveles escolares</li> <li>◆ Romper con las inercias gubernamentales</li> <li>◆ Mayor difusión</li> <li>◆ Cultura de los servidores públicos así como de la ciudadanía.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Falta de entendimiento del derecho de acceso a la información</li> <li>◆ Frágiles marcos legales</li> <li>◆ Procedimientos entrópicos para acceder a la Información</li> <li>◆ Poca participación Social</li> <li>◆ Nula Rendición de Cuentas</li> <li>◆ Órganos sin capacidad de sanción</li> <li>◆ Falta de cultura de los servidores públicos</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pérdida de legitimidad</li> <li>◆ Incremento de la corrupción</li> <li>◆ Ingovernabilidad</li> <li>◆ Pérdida de valores en el servicio público</li> <li>◆ Desfalcos presupuestales</li> </ul>

El derecho de acceso a la información está fragmentado, en 32 leyes locales y una ley federal, además de “las reglas específicas que se han dado así mismos los órganos autónomos del Estado y los poderes que no están obligados a

<sup>14</sup> Ibid., p. 113.

seguir los mismos parámetros establecidos en las legislaciones, mientras que la política de transparencia todavía no logra definir sus perfiles propios ni concebirse como un asunto que merece la mayor atención por parte de los poderes públicos.”<sup>15</sup> Arroizando así un amplio campo para la opacidad y la corrupción en todos los niveles gubernamentales.

Una política no puede estar tan separada y con tantas diferencias, como la de este sistema, la diversidad hace que el derecho quede a disposición del lugar en el que se encuentre el ciudadano, de las 33 leyes existentes, las preguntas que se han arrojado son éstas: “¿Puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona?”.<sup>16</sup> La respuesta es clara, no, la necesidad de establecer un parámetro mínimo es la mejor opción para el derecho de acceso a la información, si es que se quiere mejorar y no seguir en actos de simulación.

La mayoría de las leyes locales lamentablemente aún siguen sin ser los referentes para acceder a la información, así como los órganos encargados de velar por él, los gobiernos no han hecho el esfuerzo necesario para garantizar el libre acceso a la información, queda mucho por hacer, no se puede seguir permitiendo que existan leyes que en su configuración establezcan que es necesario vivir en la demarcación o ir a la Unidad de Enlace de la dependencia para poder tener derecho a conocer la información local, se deben de tener parámetros mínimos para adecuar los reglamentos, no se puede seguir dejando a voluntades políticas, se deben de combatir esas prácticas opacas y corruptas en todo el país, ya que a nivel municipal son muy comunes, esto no puede seguir más, si México quiere crecer es necesario consolidar una política basada en la transparencia.

---

<sup>15</sup> Merino, Mauricio, Muchas Políticas y un solo Derecho, Op. Cit., p. 129.

<sup>16</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, Op. Cit., p. 16.

La divergencia existente, nulifica el acceso a los documentos, los ciudadanos difícilmente pueden tener información oportuna de esta manera, acarreado así un panorama de incertidumbre social, la poca información disminuye la mejor toma de decisiones y aumenta el descontento social, la poca credibilidad que tiene el gobierno se ve reflejada en el poco apoyo que le da la ciudadanía. Lo cual no puede seguir así, los tiempos actuales no dan para eso, la situación es complicada y el cambio es la mejor opción para hacerle frente, el gobierno no debe permitir más malos manejos como estos, que sólo logran desvirtuar el papel que debe jugar el gobierno, es por ello que se deben de limar asperezas, para resolver el panorama actual.

### **3.3 Deterioro de la legitimidad del Gobierno Mexicano**

En los años más recientes la credibilidad que tenía el gobierno mexicano se vino deteriorando, la gestión no se desarrolló de la mejor forma, lo opacidad y la corrupción se manifestaron en todo su esplendor, el accionar gubernamental se manejó por líneas impropias y poco éticas, enfocándose sólo a satisfacer pequeños sectores de la sociedad, trayendo consigo que la mayoría de la ciudadanía perdiera la poca credibilidad que se tenía.

Las acciones que se despliegan van acompañadas de un mal manejo de los recursos gubernamentales, la poca productividad que se tiene y la falta de rendición de cuentas, han hecho que la sociedad se encuentre insatisfecha y demuestre poco interés hacia los asuntos gubernamentales, se cansó de que la corrupción y la impunidad sean los que muevan los hilos del país.

El deterioro es grave, el gobierno está muy alejado de la sociedad, y esto no es lo más conveniente, ya que ésta es la razón de ser del mismo, sin participación ciudadana no hay credibilidad, no hay que olvidar que los gobiernos necesitan legitimarse frente a la población, hacer que ésta confíe y apoye sus decisiones, pero lamentablemente el gobierno mexicano en este momento está enfocado hacia otros temas que en recobrar esa confianza ciudadana. "Hoy en día para que un ciudadano participe tiene que estar y ser informado por su gobierno, pero no sólo de aquello que el gobernante quiera que se entere, mediante

propaganda e informes anuales de gobierno, que son ya una práctica común, sino permitiéndole el acceso a la información que genera y que resguarda, sólo en calidad de depositario, pues la dueña de esa información es la sociedad.”<sup>17</sup>

En ese sentido se presenta la deslegitimación del gobierno, la opacidad en su interior hace pensar que ocultan cosas fraudulentas, acciones que perjudican al país, estas prácticas de corruptela, sólo deterioran más el sistema en que se encuentra la administración pública. Es por ello que se debe de buscar “el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, ya que de esto depende en gran medida el buen gobierno democrático de cada país y por ende la gobernabilidad de su sistema.”<sup>18</sup> En México este equilibrio es nulo, la sociedad está alejada, no existe comunicación, lo cual se refleja en una mala toma de decisiones y en políticas públicas deficientes.

De no existir un sistema cercano a la sociedad puede generar ingobernabilidad, ya que la falta de seguridad hacia el sistema político acarrea acciones sociales de descontento, tales como, que se haga justicia por “su propia mano”, la falta de instrumentos que protejan los intereses de la sociedad, lleva a que se deje de tomar en cuenta las leyes existentes, estas acciones se pueden tomar de manera cotidiana, al no hacer algo para mejorar el pensar de la mayoría de la gente, que dejó de confiar en sus “representantes”, la violencia podría llegar a instancias incontrolables. Los discursos demagógicos y las promesas sin cumplir, son argumentos cotidianos que sólo empeoran el problema cada día.

La falta de comunicación entre gobierno y sociedad, se presenta como un inconveniente más, debido a que hace que las políticas que se llevan acabo no logren ser atendidas ni aprovechadas por los ciudadanos, desperdiciando demasiados recursos, la falta de entendimiento obstaculiza la retroalimentación entre estos dos actores, siendo crucial en un sistema de rendición de cuentas, ya que sino se toma en cuenta la opinión de la sociedad difícilmente se puede observar si las cosas se están haciendo bien, de nada sirve tener una buena política pública, sino se sabe si se obtuvo el efecto deseado, la comunicación

---

<sup>17</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel Op. Cit. p. 10.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 12.

es básica en un entorno democrático, pero hoy no se toma en cuenta que es lo que piensa la ciudadanía, el gobierno la ha dejado de lado.

La confianza en un sistema democrático se representa como parte fundamental para su desarrollo, Fukuyama menciona que éste es un elemento central en la sociedad, al tener “confianza entre las personas, confianza entre gobernantes y gobernados, confianza en las leyes, confianza en las instituciones, confianza en las empresas se puede lograr un crecimiento, pero si ésta no se tiene, en consecuencia es imposible que la edificación social crezca y se sostenga.”<sup>19</sup>

En ese pensamiento es evidente que al no tener este elemento, no se puede crecer hacia ningún lado como ocurre en México, el cual es nulo, en el país se ha perdido la confianza y es muy difícil que se vuelva a tener, las acciones gubernamentales cada vez empeoran más la situación, la sociedad es cada vez más apática, ya no busca inmiscuirse en asuntos que tengan que ver con el gobierno, se sabe que rara vez son tomados en cuenta, el sentir de la población no le importa a los gobiernos actuales, el autoritarismo sigue predominado, lo cual es un retroceso, ya que siendo un país de tantos habitantes era para que se explotara más esa herramienta, crecer a través de la participación, pero esto al día de hoy es casi imposible.

La poca legitimidad se fue dando a través del tiempo, después de largos años de deficientes manejos, “en México el fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal. Durante décadas, el sistema político post-revolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad. Operando como una coalición de camarillas unidas por la ambición y la complicidad mutua, el Estado de la revolución institucional fue un Estado de la impunidad institucional. La ley era una herramienta disciplinaria contra los disidentes, los incómodos, los que se movían en la foto familiar. El castigo tocaba a los enemigos, no a los criminales.”<sup>20</sup> Siendo de la misma manera hoy en día, no se castiga a los culpables, de la mayor parte de los delitos denunciados pocos

---

<sup>19</sup> Reyes Heróles, Federico, Op. Cit. p. 18.

<sup>20</sup> Schedler, Andreas, Op. Cit. p. 17.

llegan al castigo, dejando así daños irreparables para el país y para la sociedad.

La impunidad en esta etapa se volvió un mecanismo común en el gobierno, la justicia se quedó corta, y no supo cómo salir adelante, es por ello que legitimidad del gobierno se perdió, después de estas acciones, la ciudadanía se volvió desconfiada, siempre se tiene ese pensamiento de que todo queda impune, que nada se logra resolver en el país, sólo se les hace caso a las personas con poder, los demás que no cuentan con ese beneficio, quedan en manos de la suerte.

Los gobiernos autoritarios contribuyeron a este problema, que sin pensar en la sociedad, fueron manejando el país al antojo de unos cuantos, el deterioro se dio paulatinamente, México sigue aplicando ese totalitarismo que hace tanto daño, llevando acciones en contra de la libertad ciudadana, arrojando así una sociedad excluida, la comisionada presidenta del IFAI Jacqueline Peschard señala que en nuestro país “no existe una ciudadanía en el sentido integral del término, es decir no sólo como un sujeto de derechos, sino como actor del escenario político, los regímenes autoritarios no ha permitido un desarrollo continuado de instituciones que funcionen a partir de códigos democráticos”<sup>21</sup>, el autoritarismo está arraigado de manera muy fuerte en el sistema político, presentándose como una forma habitual de manejar el país.

La corrupción en el sistema contribuye a la deslegitimación gubernamental, esta práctica fraudulenta “mina las seguridades básicas y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas, al grado que, antes de ser un simple efecto indeseable de una sociedad poco desarrollada, (...) la corrupción es ante todo un factor que inhibe su transformación y desarrollo”<sup>22</sup>, los ciudadanos al ver que los funcionarios son corruptos desconfían de sus acciones y por ende en las instituciones donde desempeñan sus labores, es por ello que no se

---

<sup>21</sup> Peschard, Jacqueline, Transparencia y Partidos Políticos, (Cuadernos de Transparencia 08.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009, p. 37.

<sup>22</sup> Cruz Revueltas, Juan Cristóbal, Moral y transparencia: Fundamentos e implicaciones morales de transparencia, Cuadernos de Transparencia 15, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009, p. 9.

debe seguir en la misma línea de acción, la confianza es un elemento fundamental que se debe recobrar, ya que esta haría que la ciudadanía apoyara las decisiones que se tomaran en el gobierno, formando así una masa crítica, la cual ayudaría a la mejora de los proyectos que se realizaran, siendo la parte evaluadora del proceso.

La poca legitimidad representa no sólo consecuencias sociales, también económicas, los inversionistas, al ver el estado actual en el que se encuentra el país, con la poca seguridad y el grado de impunidad en el que se maneja el gobierno no invierten en él, y no sólo a nivel empresarial, sino también en el turismo, los países al ver las noticias y la inseguridad, recomiendan a sus ciudadanos no viajar a México, representando una gran pérdida en el dinero que entra por este rubro, la nula legitimidad puede acarrear como se ha mencionado ingobernabilidad, desarrollando exponencialmente organizaciones criminales, violencia social, desobediencia civil etc. Haciendo que la ciudadanía sea captada por el crimen organizado, incrementado de manera significativa, los secuestros, asesinatos y violaciones a los derechos humanos.

El panorama antes descrito es común encontrarlo en los medios de comunicación, es “normal” verlo día a día, la inestabilidad, es consecuencia de la poca gobernabilidad que se tiene y de lo mal que se han atacado los problemas, el fortalecimiento del crimen organizado, representa hoy en día un riesgo para el desarrollo y crecimiento social, la edificación social está destrozada, el miedo se ha apoderado de la ciudadanía, ya no se puede salir a las calles, haciendo que la sociedad no pueda vivir tranquilamente, la inseguridad ha alcanzado niveles alarmantes, sino se combate la corrupción y los malos manejos gubernamentales difícilmente se le podrá hacer frente a estos problemas que día a día deterioran más el sistema político y el nivel de vida de la población mexicana.

### **3.4 Falta de Cultura de los Servidores Públicos para desarrollar el Derecho de Acceso a la Información**

La falta de cultura en el servicio público para rendición de cuentas se presenta como uno de los principales inconvenientes para el desarrollo de la transparencia, la poca voluntad que tienen los servidores públicos de adoptar esta nueva forma de administrar la información lleva a un débil acceso, se sigue pensando que ellos son los dueños, este tipo de pensamiento se arraigó de generación en generación, la información que tenían en su poder se la llevaban cuando dejaban el cargo, “teniendo una amplísima discrecionalidad para manejarla, situación que permitió que en muchos casos se apropiaran de los archivos y documentos administrativos como si fueran parte de su patrimonio. Ésta situación es lamentablemente una práctica aún frecuente en el país: los políticos y funcionarios, al término de sus encargos, destruyen o se llevan a sus casas los documentos generados durante su gestión.”<sup>23</sup>

Esto no se ha podido erradicar completamente, aún existen prácticas de opacidad, se siguen negando a brindar la información que obra en sus sistemas de información, no se entiende que toda la información que se encuentra en el gobierno es pública, salvo la que se encuentre con carácter de reservada o confidencial.

La negativa en las solicitudes es una práctica cotidiana, así como la entrega de información incompleta, los servidores públicos hicieron de estas prácticas sus armas, para seguir escondiendo sus actos de corrupción, y malos manejos de los recursos públicos, y no sólo eso sino que se siguen negando a abrir la puerta hacia la transparencia. A través de la respuesta de que no existe la información, que no obra en sus archivos, el camino que siguen este tipo de funcionarios, es mediante la omisión de documentos que generan a través de sus funciones, lo cual hace que cuando se les pide información argumenten que no cuentan con ella, y como la ley establece claramente que no están obligados a entregar información que no se encuentre en sus registros, logran mantener ese sistema de opacidad.

---

<sup>23</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, Op. Cit., p. 20.

Para corroborar este tipo de prácticas, se realizaron estudios, dentro de los que cabe destacar el realizado por el IFAI y el Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA), el cual “señala que 29.9% de los servidores públicos de la administración pública federal creen que desde que la ley de acceso está vigente, algunos servidores públicos guardan menos documentos sobre su trabajo.”<sup>24</sup> Las vías que encuentran para esconderse son difíciles de combatir, la negación que se tiene hacia el tema realmente es de alarmarse, nadie quiere rendir cuentas.

Las dependencias y entidades, no tienen el atrevimiento necesario, para fomentarla a sus funcionarios, no se le da la importancia que merece. Están poco acostumbrados a ser expuestos ante el escrutinio público, la luz del sol estuvo por años lejos de la información gubernamental y de las acciones de los servidores públicos, la opacidad echó raíces y hoy en día ha sido difícil quitarla, trayendo como consecuencia, poca comunicación entre gobierno y sociedad, sólo se sigue viendo por intereses particulares, la secuela de esto es que se están perdiendo los valores en el servicio público, la poca ética con que se manejan los asuntos, hoy en día hacen pensar que nos encontramos frente a un Estado fallido.

Por ejemplo la resolución que se dio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso ABC de la guardería de Sonora, en el señalamiento de que no existen responsabilidades, postulando que no hay argumentos legales como para encontrar culpables, demostró que el sistema legal no cuenta con las suficientes armas para encontrar a los responsables, llevando a la pregunta ¿Qué tan transparente es nuestro sistema?, si en casos tan plausibles como este no se puede sacar información a la luz pública, para no comprometer a funcionarios públicos de alto nivel, de ahí que se siga fomentando esa opacidad gubernamental, si los ministros del órgano máximo de justicia, no son capaces de romper el cerrojo a esto, se ve muy difícil que cualquier servidor público con buena voluntad lo logre, vivimos en una democracia simulada.

---

<sup>24</sup> Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la corrupción en la función pública, Op. Cit., p. 13.

La falta de valores de los servidores públicos, el poco compromiso que se tiene, han hecho que se den casos como de la guardería ABC, donde queda impune ese genocidio, no se puede entender que se resuelva que no hay culpables, la opacidad se puede observar en todo su esplendor, esas actitudes en el servicio público reflejan que al día de hoy no tenemos una eficiente rendición de cuentas.

No sólo la falta de entendimiento del tema se encuentra en la forma de brindar la información, los efectos también ha ido encaminados a los responsables de impartir la justicia como en el caso de la guardería de Sonora, las resoluciones al respecto dejan mucho que desear, en la mayoría de las veces, argumentan que no encontraron las pruebas necesarias para fincar responsabilidades, y las omisiones administrativas quedan sin ninguna sanción.

De todas las recomendaciones que manda el IFAI a los OIC, se resuelve que no hay delito que perseguir y se queda en un acto informativo, “en México, tiene que limitarse a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas. Parece más bien una instancia de accountability light, (...) carente de capacidad de castigo, la rendición de cuenta se convierte en una empresa sin consecuencias reales.”<sup>25</sup>

La falta de compromiso hace que se siga padeciendo el exceso de trámites para acceder a la información, “la proliferación de controles se ha convertido en un obstáculo para la operación eficiente de los gobiernos, y en algunos casos el exceso de trámites ha favorecido la corrupción en vez de evitarla.”<sup>26</sup> Los funcionarios públicos siguen por el mismo camino de corrupción, esas omisiones no se pueden eliminar, siguen siendo un mal, que sólo empobrece al país con tantos recursos que se desperdician y con tantos “favores” que se hacen en contra de los beneficios sociales.

---

<sup>25</sup> Schedler, Andreas, Op. Cit. p. 19.

<sup>26</sup> Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la corrupción en la función pública, Op. Cit., p 283.

México es un país con altos índices de corrupción, algunos funcionarios federales estatales y municipales hacen de esta acción una práctica habitual, aunque en mayor grado los del ámbito municipal, que se siguen desarrollando con acciones caciquiles, y sirviéndose con la “cuchara grande”, y aprovechando la posición que tienen para lograr lo que quieren, estas prácticas hacen de la transparencia un elemento débil y sin argumentos al momento de enfrentarse contra estos hechos, es por ello que se puede argumentar que nos encontramos frente a altos niveles de simulación.

El secretismo con que se manejan los asuntos gubernamentales, trae como consecuencia que los ciudadanos estén desinformados o en su caso no cuenten con información fehaciente, la manipulación de los medios es un mecanismo que se da para cumplir con ese objetivo, ocultar todo lo que se hace dentro del gobierno, se sigue pensando que “mientras menos sepa el ciudadano, mejor para quien gobierna. Tiene que dar menos explicaciones. El conocimiento afirmaba Francis Bacon es un poder en sí mismo. En ese sentido los gobernantes guardan para sí el conocimiento (convertido en poder) de lo que, paradójicamente es la cosa pública. El secreto le proporciona a los que gobiernan el control exclusivo sobre ciertas áreas del conocimiento y aumenta de esta forma su poder. Como no les gusta compartir el poder, informan sólo algunas cosas, las más mínimas, las más irrelevantes, la menos comprometedoras”<sup>27</sup>, dejando como secuela una sociedad desinformada y manipulable.

### **3.5 Limitantes del Instituto Federal de Acceso a la Información.**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPG) creó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales (IFAI), “como un organismo descentralizado regido por la misma ley y de forma supletoria, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. El cual tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, esto implica que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado. Tiene autonomía operativa,

---

<sup>27</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel Op. Cit. p. 25.

permitiéndole decidir libremente sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos. Y por último, tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.”<sup>28</sup>

Con las características que se le dieron en LFTAIPG el IFAI posee una naturaleza *sui generis*, no existe dentro de la administración pública federal un organismo con atribuciones iguales, la autonomía que se le dio es algo muy peculiar, se trató de asegurar sus funciones y proteger el derecho de acceso a la información, “la ley no le dio autonomía constitucional al IFAI, pero a la vez esto fortaleció la autoridad del Instituto al darle carácter obligatorio para las dependencias y entidades a sus resoluciones (...). El hecho de que sus resoluciones sean definitivas para los sujetos obligados es una garantía de velocidad y bajo costo al acceso a la información.”<sup>29</sup>

Las buenas voluntades bajo las que se creó el Instituto han quedado sólo en eso, hoy en día las dependencias y entidades de la APF no acatan las resoluciones que impone el Instituto, pareciera que se sigue en los tiempos, donde no se le tenía que rendir cuentas a nadie, al no tener la fuerza coercitiva, se queda en el olvido, atentando contra el derecho de acceso a la información. El IFAI hace un gran esfuerzo por abrir la información al público, pero lamentablemente cuando las dependencias se resisten a entregarla el proceso es extenso, lo cual trae mayor opacidad y más corrupción gubernamental.

El tipo de autonomía del IFAI, “se refiere a la atribución para poder elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación, definir su estructura orgánica y ocupacional y designar a los funcionarios a su cargo, en los que se refiere a la toma de decisiones y resoluciones, a diferencia de cualquier otro órgano de la APF, el presidente del IFAI es elegido por los

---

<sup>28</sup> Baltazar, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo, Instituto de Acceso a la Información Pública, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 p. 40.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 42.

propios comisionados, en un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa con dos años de duración.”<sup>30</sup>

El IFAI, “es un Frankenstein jurídico. Su decreto de creación establece que es un instituto que goza de autonomía operativa, presupuestal y de decisión, lo cual suena bien. Sin embargo el propio decreto señala que es un organismo público descentralizado del gobierno federal, es decir, dependientemente del Poder Ejecutivo que es precisamente a quien supervisa. El hecho de ser un órgano de gobierno y no de Estado implica que en cualquier momento el jefe del Poder Ejecutivo-imaginemos- el próximo cambio de gobierno, puede desaparecerlo en cualquier momento o estrangularlo vía presupuestal.”<sup>31</sup> En su momento se pensó que el tipo de estructura que se le dio fue la mejor para atender este problema y para tener un ente fuerte, pero con el paso del tiempo y con la práctica se demostró que no fue la mejor idea, ya que hay más debilidades que virtudes con este modelo.

El Instituto en teoría no tendría que responder ante el Poder Ejecutivo en cuestiones particulares, o sea para efectos de sus resoluciones, pero al ser parte de la APF de cierta forma depende del Ejecutivo, lo cual lo hace vulnerable principalmente porque está a voluntad del Presidente al momento de obtener el presupuesto, presentándose como un gran riesgo, como lo menciona el comisionado Ángel Trinidad, “nadie puede garantizar que el próximo Ejecutivo le otorgue al instituto los recursos económicos necesarios para su debido funcionamiento. Se le puede autorizar un presupuesto que sólo lo mantenga a flote y lo orille a entregar malos resultados, lo cual lo desacreditaría y lo pondría en la guillotina para su desaparición. El ciudadano pierde y el gobierno en turno gana opacidad.”<sup>32</sup>

Esta opción se ha deslumbrado por algunas fracciones de los partidos y diferentes dependencias que se resisten al cambio, se busca deslegitimarlo

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>31</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, *Op. Cit.*, p. 143.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 105.

para que pueda desaparecer, a través de la disminución de su presupuesto con el fin de que no pueda desempeñar de manera eficiente sus funciones.

La vinculación con el Poder Ejecutivo está latente en cada designación de los Comisionados, ya que son elegidos por el Presidente de la República, lo cual lo hace un tanto vulnerable principalmente porque “el IFAI es un órgano de la administración pública federal, es decir, se quiera o no, es un organismo dependiente del Ejecutivo Federal, ese ente a quien se vigila es el jefe, por lo cual no es del todo cómodo, puede resultar riesgoso, tener que supervisar al jefe no es muy sano... para el supervisor.”<sup>33</sup> Al no tener una autonomía como los demás organismos autónomos, lo hace dependiente del Ejecutivo, por lo que el Instituto puede encontrar en esto un cierto freno para poder actuar, sus resoluciones pueden ser endebles para no contrariar al Ejecutivo, dejándolo en un estado de indefensión.

El último punto del artículo 59 de la LFTAIPG, le provoca otra debilidad al IFAI, ya que a pesar de que sus resoluciones son definitivas para todos los sujetos obligados, no son vinculantes, quedan como una recomendación o como una amonestación, que es turnada al OIC de cada dependencia. La ley en cuanto a las sanciones establece un catálogo importante para los servidores públicos que incurran en faltas y vayan en contra de la máxima publicidad de los documentos, dentro de las que cabe mencionar las siguientes: Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida la información. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información. Degenerar intencionalmente información no clasificada como reservada o considerada confidencial o bien clasificar como reservada con dolo. Entregar información como reservada o confidencial. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el IFAI o el poder judicial de la federación.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 104.

<sup>34</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Op. Cit. Artículo 63.

Este tipo de faltas son sancionadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que van desde la amonestación hasta la inhabilitación y destitución del cargo. Pero el IFAI no puede sancionar directamente a los servidores públicos, ya que no posee el carácter coercitivo, sólo el de “vigilante”. La encargada de fincar responsabilidades es la Secretaría de la Función Pública, es la que tiene la última palabra para castigar. Las sanciones al servidor público como tal no existen, sólo se pueden dar recomendaciones para que sean resueltas por la Función Pública sin saber si persigue los mismos intereses de transparencia y acceso a la información.

En ese sentido hay que tomar en cuenta que “por regla general, las resoluciones del IFAI son definitivas para las dependencias y entidades, el Instituto tiene como instrumento para hacerlas efectivas, pero por su naturaleza la más importante, es la coacción moral mediante difusión pública de la persistencia a no difundir información”<sup>35</sup>; “el particular tiene siempre el derecho de recurrir por la vía de amparo a las decisiones del IFAI. De esta manera, el control último de la legalidad y de la constitucionalidad está en el Poder Judicial federal.”<sup>36</sup>

El IFAI no cuenta con el mecanismo coactivo para hacer valer la ley, “no tiene ninguna facultad de sanción directa sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo federal. Sin embargo, la Ley de Transparencia sí indica que cuando el Instituto determine durante la sustentación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.”<sup>37</sup> Pero este mecanismo en la práctica ha negado la información, arrojando así mayor opacidad.

---

<sup>35</sup> Ornelas Nuñez, Lina, Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo, en Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 p. 111.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 110.

<sup>37</sup> Ackerman, Jhon M, El Instituto Federal de Acceso a la información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil. México, Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007. p. 48.

Las resoluciones del IFAI en varias ocasiones han resuelto a favor de establecer las respectivas sanciones, pero se encuentran con la traba de que una vez que se dieron los argumentos necesarios a los OIC, éstos en coordinación con la Secretaría de la Función Pública dictaminan que no existen las agravantes necesarias como para poder fincar responsabilidades, pocas veces se ha procedido en ese aspecto, esto sólo trae consigo que los servidores públicos sigan desempeñándose de mala manera y en la impunidad, dejando éste derecho como una simple simulación.

La limitación del IFAI a investigar y exponer recomendaciones no vinculantes, nos arroja resultados negativos de la cantidad de responsabilidades administrativas que quedan sin castigo alguno. Es por ello que aún no nos encontramos ante un pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, y en suma a esto se agrega una sociedad desinformada, incapaz de poder tomar decisiones correctas de acuerdo con el contexto en que se encuentra. Esto se produjo gracias a que en los gobiernos pasados y el gobierno en turno, sólo han simulado que llevan a cabo esta demanda social, se han otorgado los derechos de una manera deficiente, “respondiendo” a la demanda pero sin atacar el problema de frente.

El IFAI en los primeros años de funciones, encontró grandes inconsistencias, la cantidad de observaciones que fueron dadas por el Instituto no lograron impactar de la manera que se esperaba. “Durante sus primeros tres años y medio de existencia (junio de 2003 noviembre de 2006) el IFAI únicamente dio vista a los órganos internos de control en 132 ocasiones. De estos 132 casos la Secretaría de la Función Pública resolvió amonestar públicamente al servidor público implicado en dos ocasiones y turnar el expediente a la Dirección General de Responsabilidades por haber encontrado una presunta responsabilidad en cinco ocasiones. En cada uno de los otros 125 casos la Función Pública no encontró elementos para proceder a una sanción. Esto podría ser un indicador de lo cumplido que son todos los servidores públicos con la ley de transparencia. Pero igualmente podría ser un indicador de

complicidades entre la Función Pública y los funcionarios federales para darle la vuelta a la Ley de transparencia y al IFAI.”<sup>38</sup>

En el análisis que realizaron Atzimba Baltzar y Juan Pablo Guerrero encontraron que las principales funciones del IFAI son las que se muestran en el cuadro inferior, pero que al día de hoy son insuficientes para hacer valer este derecho.

<b>Funciones Resolutivas</b>	Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información. Interpretar la ley en el sentido de la publicidad de la información.
<b>Funciones Regulatoras</b>	Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personal. Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso. Elaborar criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos.
<b>Funciones de Supervisión y Vigilancia</b>	Vigilar a las dependencias y entidades. Denunciar ante el órgano de control interno
<b>Funciones de Promoción</b>	Difundir el derecho de acceso a la información. Capacitar a servidores públicos. Proporcionar apoyo técnico. Orientar a los particulares acerca del acceso a la información. Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia. Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados. Informar al Congreso sobre sus labores. Colaboración Internacional
<b>Funciones de Operación y Administración</b>	Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informativos, jurídicos, seguridad. Ejecución del control interno.

Fuente: Baltasar, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo, Instituto de Acceso a la Información Pública, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetín, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 p. 59.

En teoría el Instituto debe de cumplir con cuatro funciones principalmente: “la primera es ser el órgano regulador de la materia de información para el gobierno federal. La segunda es la de resolver, mediante un procedimiento en

---

<sup>38</sup> Ibidem.

forma de juicio y de manera similar como lo haría un tribunal administrativo, las controversias que se generen entre los particulares y la administración. La tercera función es la de supervisar el cumplimiento de la ley y en su caso, reportar las violaciones a los órganos internos de control. Finalmente, la cuarta función es la de promover el ejercicio del derecho de acceso entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto en los servidores públicos como entre los ciudadanos.”<sup>39</sup>

Éstas funciones son el primer paso que se dio para lograr el pleno acceso a la información, pero todavía no logran impactar de la manera que se espera, la primera y la segunda función, se llevan a cabo en buenos términos, en cambio la tercera, deja mucho que desear, las inconsistencias que se lograron encontrar, en la mayoría de los casos no se tiene efecto alguno y la cuarta función de promoción del acceso a la información, de igual manera no se ha sabido realizar la política adecuada, para que tanto los funcionarios públicos y ciudadanos sepan desempeñar sus funciones.

En lo que respecta a la forma de resolución de las controversias, el Instituto cuenta con un órgano colegiado, integrado por cinco comisionados, que forman el pleno, encargado de resolver las negativas de solicitud de las dependencias. Los cinco comisionados son propuestos por el presidente, y sus nombramientos deben de ser aprobados por el Senado de la República, y una vez avalados, queda asentado que nadie los puede remover de sus cargos a menos que cometan fallas en sus labores. Con objeto de darle continuidad a la labor del Instituto, en los primeros nombramientos se estableció que dos de los comisionados tendrían el cargo por siete años Alonso Gómez Robledo Verduzco y Juan Pablo Guerrero Amparán, y los tres restantes por cuatro años con la posibilidad excepcional de de ser ratificados para un nuevo mandato de siete años, Horacio Aguilar Álvarez de Alba, José Octavio López Presa y María Marván Laborde.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> López Ayllón, Sergio La creación de la Ley de Acceso a la Información, Op. Cit., p. 31.

<sup>40</sup> Baltasar, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo, Op. Cit. p. 42.

El IFAI se dio cuenta al paso de los años de la necesidad de crecer administrativamente, debido a que se incrementaron considerablemente los recursos de revisión y las solicitudes de respuesta, lo cual hace que éste sea incompetente para resolverlos, se propuso que creciera, pero el gobierno no dio el visto bueno a esta iniciativa, principalmente por que el país se encuentra en austeridad, no hay que olvidar que también podría ser una forma de limitar su accionar, y orillarlos a dejar inconsistencias en sus resoluciones asfixiándolo económicamente, por lo tanto “ si los responsables de resolver las quejas ciudadanas (los comisionados y su equipo) se ven rebasados, lo único que les quedará por hacer será sobreseer o desechar la queja, el recurso y denegar el acceso a la información.”<sup>41</sup>

Este razonamiento no está muy lejos de alcanzarse, lo cual limitaría aún más el desarrollo de este derecho. “Desde 2004 cuando tuvo su primer ejercicio anual, el presupuesto del Instituto ha registrado un incremento prácticamente nulo, sólo del 1%, mientras que los recursos de revisión atendidos por el IFAI se incrementaron en 576%.”<sup>42</sup> Representando insuficiencia administrativa. En adición en 2010 le otorgaron una atribución más, velar por la protección de los datos personales, lo cual representa una carga de trabajo bastante compleja, pero que sin el presupuesto suficiente y sin el personal adecuado difícilmente podrá alcanzar los objetivos deseados. Es por ello que se debe de buscar la forma de poder incrementar el capital humano, para cumplir con las obligaciones, y no seguir perdiendo terreno frente a este problema.

El IFAI presenta un inconveniente de fondo, en la selección de su personal, el asunto de la contratación del personal es todo menos transparente, desde sus inicios el plan que desarrollo no fue el más óptimo, si bien tiene una política de selección, ésta no es abierta, sigue prevaleciendo la idea de los “recomendados”, lo cual queda muy lejos de lo que se espera para tener un personal calificado, “el procedimiento de ingreso que establecen las políticas no

---

<sup>41</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel Op. Cit. p. 106.

<sup>42</sup> Jimenez Horacio, IFAI: la transparencia no es prioridad en el gobierno, en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/35606.html>, consulta 05 de octubre de 2010.

asegura la selección de las personas mejor capacitadas para los puestos libres. Las políticas no establecen una convocatoria pública para las vacantes.”<sup>43</sup>

El Pleno del IFAI hizo un acuerdo de 3 años después de que entro en funciones para modificar esas políticas en 2006, “desafortunadamente, este nuevo procedimiento no implicó mucho avance en la construcción de un servicio civil dentro de la institución (...) Esto no implica que estos servidores públicos sean incapaces por definición, pero si arroja una sombra preocupante con respecto a la institucionalidad del organismo”<sup>44</sup>, lo cual deja el objetivo de profesionalización sin mayor avance.

### **3.5.1 Procedimientos y Mecanismos para Acceder a la Información**

El procedimiento para acceder a la información en sus inicios estuvo a cargo del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), el cual tuvo por objeto facilitar el acceso a la información. Fue creado por el IFAI en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se realizó con la finalidad de que los solicitantes no tuvieran la necesidad de acudir a la dependencia y hacerlo desde la comodidad de su computadora, fue un “sistema electrónico donde el ciudadano sólo requería registrarse y hacer su solicitud de información a la dependencia correspondiente. El sistema generaba un acuse de recibo con un número de folio que le permitía al ciudadano conocer en cualquier momento el curso y estado de su solicitud”<sup>45</sup>, este medio que se generó facilitó la forma de poder realizar una solicitud y en adición no es necesario cubrir ningún costo, ya que la información se puede recibir por medio electrónico.

A partir del 2006 entró en vigor un sistema similar al SISI, llamado INFOMEX, creado por el IFAI y el Banco Mundial, mejorando el sistema que contenía el SISI, pero conservando sus principales ventajas, este medio ha hecho que los solicitantes encuentren una forma sencilla de poder pedir información, en lo que respecta a este medio hay que hacer un reconocimiento, al esfuerzo que

---

<sup>43</sup> Ibid., p.42.

<sup>44</sup> Ibid., p.43-44.

<sup>45</sup> Ibid., p. 67.



El sistema ha ayudado a la construcción de una plataforma de acceso a la información a nivel federal, estatal y municipal conocida nacional e internacionalmente. Es decir, el sistema ha logrado que desde cualquier parte del mundo, las personas puedan acceder a información que esté en poder de los distintos niveles de gobierno de México.<sup>47</sup> La homologación en el sistema logra que por lo menos en las entidades federativas cuenten con algo en común, ya que sus legislaciones son muy heterogéneas y contradictorias, el mecanismo hace que todas las entidades tengan el mismo formato para realizar una solicitud lo cual facilita a la ciudadanía acceder a la información desde cualquier parte del país.

### **3.5.2 Solicitudes de Información**

Las solicitudes de información del 2003 al 2008 se mantuvieron en una tendencia de crecimiento, se recibieron un total de 105,250 solicitudes lo que representó un aumento del 11.1 por ciento con respecto al 2007 cuando se recibieron 94,723 solicitudes. “El tema de mayor demanda de las solicitudes presentadas desde 2003 hasta 2008 es el de la Información generada por las dependencias, el cual incluye datos sobre trámites, concesiones, estadísticas, y resultados de cuentas de las dependencias y entidades. En particular, durante 2008 se incrementó ligeramente el interés por conocer sobre concesiones y resultados de cuentas, y se redujo la demanda de solicitudes de información sobre trámites y estadísticas, igual que en años anteriores se observa una disminución en rubros de información que se encuentran disponibles en las obligaciones de transparencia como estructura orgánica, remuneraciones y auditorías, entre otras.”<sup>48</sup>

El informe de labores del IFAI en 2008 demostró que el grupo de personas que más solicitan información, son las personas del grupo de edad entre 20 y 34 años, lo cual refleja que son las personas más interesadas en el tema, los datos sobre el género arrojan que del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2008, los hombres realizaron el 64 por ciento de las solicitudes mientras,

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 66.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p.12.

que las mujeres representaron el 36 por ciento restante<sup>49</sup>, en el análisis se demostró que las solicitudes se han enfocado en la rendición de cuentas de los recursos públicos ejercidos, mostrando el interés que se tiene sobre este tema tan debatido en los últimos años, y la relevancia de hacer presión en este aspecto, para que no se siga por ese camino de opacidad y corruptela.

### **3.5.3 Unidades de Enlace**

Las unidades de enlace son el vínculo con los ciudadanos, este tipo de unidades fueron inspiradas “en los *information officers* de los Estados Unidos y Canadá, las cuales se establecieron a partir de las unidades administrativas existentes, en cada una de las dependencias o entidades de la APF. Sus principales funciones son las de recabar, difundir y asegurar la actualización de la información y de acceso y corrección de datos personales y auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órganos que pudieran tener la información que solicitan.”<sup>50</sup>

Las unidades de enlace representan un buen referente para la sociedad en el contacto con el gobierno, son el vínculo, lo cual trae buenos dividendos para el desarrollo de este derecho, la creación de estas figuras favorece la localización de la información, lo cual se debe de tomar en cuenta para fortalecerlas en un futuro. Lo único que se debe de perfeccionar es la relación con las unidades administrativas, ya que en muchos casos no tienen la voluntad de entregar la información, ocultándola y negándose a buscarla de manera exhaustiva, los procedimientos entrópicos que se tienen, dificultan la entrega, se deben de mejorar estos aspectos, debido a que en muchas dependencias de nada sirve tener una unidad de enlace si no puede hacer que las unidades administrativas entreguen la información.

De entrada, “la unidad de enlace lleva una enorme responsabilidad al tener que turnar la solicitud a quien considera responsable, por lo que puede haber equivocaciones. Si es una dependencia muy grande o con funciones muy

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>50</sup> López Ayllón, Sergio, La creación de la ley de acceso a la Información, Op. Cit. p. 30.

complejas es dable que esta cuestión suceda (en los hechos ha sucedido)<sup>51</sup>, las equivocaciones que se han suscitado, entorpecen la entrega de la información, al declararse la unidades administrativas incompetentes para brindarla, el poco conocimiento de las funciones de las unidades hace que se den este tipo de situaciones.

Con estas deficiencias las unidades han visto obstaculizado su accionar, por las confusiones que se dan en el proceso administrativo, así como la falta de cultura que se tiene en el servicio público de catalogar la información que generan, este proceso puede acarrear deficiencias para el acceso a la información, la no sistematización de los documentos, hace que se deje de entregar información valiosa para el ciudadano, la cual por malos manejos de salvaguarda se pierde, este tipo de contrariedades deben de mitigarse para que este derecho tenga un mayor alcance.

#### **3.5.4 Comités de Información**

Los comités de información se crearon al mismo tiempo que las Unidades de Enlace, en cada una de las dependencias y entidades de la APF, estos se “constituyeron como un cuerpo colegiado integrado por el contralor interno, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia. En este órgano recae, entre otras, la responsabilidad jurídica de negar las solicitudes de acceso a la información; establecer la existencia de los documentos solicitados; generar los criterios específicos para la clasificación de los documentos de esa dependencia y coordinar la clasificación y conservación de los archivos administrativos.”<sup>52</sup>

El desarrollo de los comités de información, en su desarrollo encontraron algunas trabas en la APF, ya que no se cuenta con una política archivística, la falta de localización de la información se presentó como un elemento constante, lo cual trajo consigo que los comités declaren la inexistencia de los documentos, impidiendo así el acceso. También se ha tenido mucho a debate

---

<sup>51</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel Op. Cit. p. 97.

<sup>52</sup> López Ayllón, Sergio, La creación de la ley de acceso a la Información, Op. Cit. p. 30.

que los comités clasifican mucha información con el carácter de reservada o confidencial, cuando esta no tiene el carácter para estar clasificada, lamentablemente con este tipo de acciones, la opacidad gana terreno y la sociedad lo pierde.

La figura de los comités, está muy bien fundamentada, pero en sus acciones demuestran que no están lo suficiente capacitadas para tener un desempeño óptimo, por lo cual se debe de hacer un mayor esfuerzo para que funjan como seres imparciales, capaces de coordinarse con las unidades de enlace para darles a las solicitudes la respuesta que se merecen, y tener la capacidad para poder clasificar la información en base a los criterios establecidos para no entrar en confusiones, tal y como lo establece la LFTAIPG.

La conformación de los comités ha puesto en duda de la imparcialidad de sus decisiones, ya que al estar formado por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el contralor interno y el titular de la unidad de enlace, puede hacer pensar que los dos primeros tal vez no persigan los mismos fines de transparencia, esto no quiere decir que sean incapaces de serlo, pero en su gran mayoría han demostrado que, o no están capacitados, para clasificar bien la información o no tienen la voluntad para transparentar las acciones gubernamentales.

### **3.5.5 Recurso de Revisión**

El recurso tiene la atribución de entrar en defensa del derecho ciudadano, por lo cual procede “cuando algún sujeto obligado no entregue los datos personales o lo haga en un formato incomprensible, igualmente procede cuando se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, o el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o bien éste considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ornelas, Lina, Op. Cit., p. 112.

Este elemento es de vital importancia para la entrega de información, ya que se puede activar cuando existe una negativa de entrega de información de alguna dependencia o entidad, el recurso ayuda a darle “al solicitante que considere que no ha sido atendido su derecho de acceso a la información, la oportunidad de tener certeza de que, a través de una instancia especializada, serán revisadas las determinaciones de las dependencias y entidades mediante las que se haya negado información.”<sup>54</sup> Los recursos de revisión logran que el gobierno entregue información que se negó a brindar en un determinado momento, siendo la vía perfecta para encaminar el derecho de acceso.

Las resoluciones que se le dieron a los recursos por parte del Pleno, hicieron que todavía se siga desconfiando del IFAI, ya que decidieron confirmar la resolución de los comités de información en algunas ocasiones y siendo fuertemente criticado por la prensa por haber tomado esas decisiones, debido a que en esos casos no habían los fundamentos necesarios como para guardar la información, incrementando de esta manera la opacidad gubernamental.

Lo controvertido que ha llegado a ser el proceso de resolución en algunos casos, ha hecho dudar de la capacidad de respuesta del Instituto, se ha visto que se ha aplicado la ley cuando no se golpea los interés de los diferentes grupos de poder, pero cuando se trasgrede esa esfera, por lo regular siempre resulta favorable la resolución a la causa y se guarda la información.

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 109.

# **CAPÍTULO IV. Propuestas de Mejora para la Consolidación de un Estado Transparente.**

## **4.1 Reforma al Artículo Sexto Constitucional.**

La reforma al artículo sexto constitucional se presenta como la mejor opción para poder mejorar el acceso a la información en México, dotar de los parámetros mínimos es el reto, con el fin de lograr la comprensión del derecho de acceso a la información en los diferentes ámbitos gubernamentales y que se evite que esa diversidad legislativa afecte como hoy en día su desarrollo. Lo que se busca con esta reforma es lograr que los marcos legales tengan un referente preciso, que no sean endebles o que funjan como una “pantalla” para hacer caso omiso de sus deberes, el objetivo es reforzar a través de estos parámetros las legislaciones existentes, priorizando la máxima publicidad de la información gubernamental en todos sus sectores, así como el fácil acceso a la información.

El artículo sexto constitucional a pesar de la reforma de año 2007 aún sigue sin ser el referente que se busca para la comprensión del tema, si bien se intentó ahondar más en este derecho, no se logró explicar algunas preguntas fundamentales como por ejemplo; ¿Cuál información deberá aparecer en los portales de Internet de las dependencias?, ¿Cuáles serán los mecanismos para acceder a la información?, ¿Los órganos encargados del derecho de acceso deben tener la capacidad de sancionar?, “¿Quiénes son los sujetos frente a los que el Estado debe garantizar el derecho a la información?, ¿Serían solamente las autoridades o también los particulares?, ¿Cuál es el objeto preciso de su regulación: la información pública (es decir, la que obra en poder del Estado) o también la que está en manos de personas privadas?, ¿La información a la que se refiere el artículo 6o. es de cualquier tipo o el Estado solamente se vería comprometido a garantizar la información que posea ciertas cualidades?”.<sup>1</sup> No se han podido responder este tipo de cuestiones, por la redacción tan sencilla que se tiene en la Constitución.

---

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel, El acceso a la información como derecho fundamental, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 16.

Sigue sin comprenderse como debe operar este derecho, las legislaciones locales, presentan inconsistencias, las diferencias no han podido subsanarse, prevaleciendo el secretismo gubernamental. “Es necesario y oportuno modificar la Constitución mexicana para reformular sus disposiciones en materia de derecho de acceso a la información y de transparencia. Es necesario hacerlo porque la redacción actual del texto constitucional es deficiente e incompleta y es oportuno intentarlo porque nuestra propia experiencia en el tema anuncia que ha llegado el momento de apuntalar los avances logrados y corregir la ruta de ciertas desviaciones imprevistas.”<sup>2</sup>

El camino que se debe de tomar para subsanar esta debilidad, a pesar del debate que se pueda suscitar, es “una base constitucional homogénea para todo el país, capaz de garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los mismos medios y con las mismas oportunidades de conocer la información que producen los poderes públicos del país. Esa conclusión se apoya en la convicción de que el sujeto de ese derecho es la persona no los gobiernos. De modo que resulta inaceptable que su cumplimiento dependa de los contenidos específicos que cada legislatura estatal haya decidido adoptar.”<sup>3</sup>

La homogeneización ayudará en gran medida a que en cualquier parte de la república se pueda tener acceso a la información de la misma forma y sin tener que pasar por diferentes tiempos y formas. Si bien es necesario contar con parámetros mínimos para regular el acceso a la información en los diferentes ámbitos, es innegable que no todas las legislaciones deban ser iguales, lo único que se busca con esta reforma es que tengan un referente, pero sin dejar de adecuarlos a las necesidades locales, ya que no en todos los estados la actividad gubernamental se maneja de la misma manera.

La propuesta de reforma al artículo sexto radica en integrar al texto constitucional nueve puntos centrales para la construcción de un marco legal fuerte y eficiente: 1.-Apertura Máxima (Máxima apertura informativa), 2.-

---

<sup>2</sup> López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. Op Cit., p VII.

<sup>3</sup> Merino, Mauricio, Muchas Políticas y un solo Derecho, Op. Cit., p. 153-154.

Obligación de publicar (obligación de hacer pública periódicamente información clave), 3.-Promoción de Gobiernos (Auspiciar e impulsar gobiernos abiertos), 4.-Alcance limitado de las excepciones (las excepciones deben someterse a pruebas de daño e interés público), 5.-Eficiencia en el acceso a la información (Solicitudes procesadas de forma expedita y justa), 6.-Costos (precios económicos), 7.-Reuniones abiertas (reuniones de carácter público y abierto), 8.-El principio de apertura debe ser prioritario (Leyes inconscientes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas) y 9.-Protección para informantes (Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con la información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección).<sup>4</sup>

Estos principios deben estar presentes en la Constitución, en la actualidad sólo se pueden tomar en cuenta el punto 1 y 6, dejando un amplio margen de debilidad, las legislaciones internacionales consideradas como transparentes contienen estos puntos. Los cuales ayudan al transitar del acceso a la información, además cabe agregar uno de los puntos básicos recabado en Johannesburgo, donde se estableció que ninguna información gubernamental podía ser objeto de restricción “a menos de que el gobierno pueda demostrar que esta restricción esté obligada por la ley y que sea necesaria dentro de una sociedad democrática con objeto de proteger un legítimo interés de seguridad nacional.”<sup>5</sup>

La transparencia y el acceso a la información se encuentran en riesgo en cada cambio de gobierno, están expuestos a voluntades sexenales, este derecho no se puede poner en peligro, la Constitución mexicana debe cumplir garantizando este derecho en sus páginas. Los beneficios se pueden ver reflejados también en los procedimientos para acceder a la información y así erradicar los puntos que en las leyes se piden, que sólo entorpecen el acceso y en la práctica han resultado contradictorios, esto debido a que en la mayoría de los estados se contempla la realización de las solicitudes vía electrónica, pero al mismo

---

<sup>4</sup> Ackerman, Jhon M. y Sandoval, Irma E., Op. Cit., p. 20.

<sup>5</sup> López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. Op Cit., p. 27.

tiempo se pide la huella, identificación oficial y firma, cosa que no es posible si es vía Internet, estas contradicciones podrían desaparecer con el cambio constitucional.

No sólo el procedimiento de acceso a la información con la legislación actual se torna difícil, también los recursos de revisión, "al tener leyes de transparencia con un piso básico se evitará lo que sucede en Tamaulipas o Baja California, donde se tiene un muy bajo índice de impugnaciones por la entrega de información incompleta, al ser el proceso muy problemático."<sup>6</sup> Los solicitantes ya no se toman la molestia de interponer un recurso de revisión, el procedimiento es demasiado tedioso para darle seguimiento, la estandarización de los procesos de acceso traerá consigo la resolución del procedimiento y así evitar que ante la negativa se deje de lado el recurso, y llegar hasta las últimas instancias, la reforma debe establecer procedimientos sencillos.

En cuanto a la cobertura de los marcos legales, "el escenario ideal estaría dado por una ley que cubra todas las instituciones que reciben dinero público, incluyendo los tres poderes de gobierno, los organismos autónomos, las organizaciones no gubernamentales, los individuos, los contratistas privados y los fideicomisos (...) desafortunadamente, la mayoría de las LAI ni siquiera cubren empresas estatales, paraestatales o fideicomisos, sin mencionar las instituciones que reciben importantes fondos gubernamentales como los contratistas del gobierno o las grandes corporaciones privadas a quienes se les recomiendan tareas o responsabilidades públicas y gubernamentales."<sup>7</sup>

La cobertura de las leyes es un aspecto que no se puede dejar de lado en la reforma, es adecuado un entorno donde algunas leyes contemplen a los partidos políticos y otras donde no. El establecimiento de los parámetros mínimos de transparencia, contribuyen a la igualdad de obligaciones, ya que los estados tienen un amplio catálogo y no todos informan de la misma manera, unos son más transparentes que otros, y en el entendido de que es un derecho obligatorio para los mexicanos, no se debe acotar de esa forma, "la discusión

---

<sup>6</sup> Saúl, Lilia y Grajeda, Elia, Loc. Cit.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 24.

no reside ya en definir si los partidos son o no sujetos obligados de la transparencia (sí lo son, por determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); lo que hace falta es una definición nacional sobre la forma en que deben practicarla y ejercerla.”<sup>8</sup>

Y no sólo los partidos políticos se deben integrar en la cobertura, sino también todos “los organismos descentralizados, las empresas estatales o municipales, los fideicomisos públicos, y en general cualquier entidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal deben de estar incluidos, sin importar el origen de sus recursos y con independencia de la denominación o la naturaleza jurídica que tengan. Nadie, ninguna autoridad ni órgano del Estado mexicano pueden alegar que se encuentran excluidos del ámbito de cobertura del derecho de acceso a la información.”<sup>9</sup>

Dentro del cambio se debe establecer que los órganos garantes de acceso a la información tengan “autonomía constitucional, a efecto de que ofrezcan certeza jurídica al gobernado sobre el futuro del derecho a saber en México”<sup>10</sup>, se debe evitar con esto que los Institutos estén acotados. Buscando que tengan la facultad de resolver cuando haya incumplimiento, dejando de lado las recomendaciones, y sancionado de manera directa las omisiones que hayan encontrado.

La capacidad de sanción directa se debe establecer en la reforma, los órganos garantes encargados de velar por la transparencia y acceso a la información pública deben tener al alcance esta condición indispensable, para hacer cumplir sus resoluciones, ya que lamentablemente los funcionarios públicos necesitan tener enfrente la amenaza coercitiva para entregar la información, y sólo así se pueden alcanzar los objetivos de máxima publicidad y de garantía del ejercicio del derecho, de otra forma se seguirá padeciendo la opacidad.

---

<sup>8</sup> Ackerman, Jhon M. y Sandoval, Irma E., Op. Cit., p. 30.

<sup>9</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, Op. Cit., p. 22.

<sup>10</sup> Villanueva, Ernesto, Tendencias del Derecho de Acceso a la Información, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 27.

Los órganos de transparencia no sólo deben tener la posibilidad de sancionar de manera directa, requieren contar con un mecanismo de vigilancia de sus marcos legales, ya que una ley “sin supervisión y seguimiento está condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias en la burocracia típicamente caminan en contra de la implementación de la apertura.”<sup>11</sup> La vigilancia conllevaría el seguimiento de los procesos, cerrándole los caminos a la opacidad, porque de nada sirve contar con leyes eficientes y eficaces sin un debido seguimiento.

Las sanciones deben ser aplicadas por los Institutos pero no sólo eso, también deben de estar tipificadas en la reforma del artículo sexto, al establecer cuáles acciones serán meritorias de sanción, ya que la diversidad es grande en las localidades, cada quien sanciona lo que le conviene, lo cual no es lo más viable. Enumerar cuáles son, hará que el ciudadano no se encuentre con diferencias al momento de ejercer su derecho de acceso a la información, la opacidad no puede seguir teniendo vías de escape para seguir actuando, esto traerá un gran avance para la rendición de cuentas, en cualquier rincón del país se aplicará el mismo castigo y no se estará a voluntades de los congresos locales, la justicia sería aplicada de igual manera.

Otros elementos que se deben incluir en la reforma son los siguientes, la propuesta sirve de aliciente para que los legisladores puedan tomar estos puntos para su reglamentación:

- ◆ 1. Instaurar organismos autónomos que garanticen el acceso a la información. En primer lugar, mejorar el diseño institucional que garantiza el derecho. Muchas de las peores prácticas (incluso simulaciones) en los últimos años (desde que se instauraron las primeras leyes locales y la ley federal) se deben a que los órganos u organismos encargados de velar porque la información fluya al público no están capacitados, carecen de conocimiento o de plano, están subordinados a los gobiernos o a los funcionarios que la negaron. Esta es la tarea número uno de la nueva era: garantizar, redoblar la

---

<sup>11</sup> López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. Op Cit., p. 30.

independencia, especialización y autonomía de todas las autoridades del acceso a la información.

- ◆ 2. Documentar todos los actos de las autoridades. En definitiva, debe cerrarse el paso al pretexto más socorrido para negar la información pública en México en los últimos tiempos: que el documento solicitado “no existe”. Los mexicanos pueden pedir información a sus gobiernos, pero como no está plasmada en un papel, la misma se niega, aunque se trate de un documento obligado, que tendría que haberse formulado precisamente porque está entre las facultades de la autoridad competente.<sup>12</sup>
- ◆ 3. Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
- ◆ 4. Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.
- ◆ 5. Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.
- ◆ 6. Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.
- ◆ 7. La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.
- ◆ 8. Asegurar la protección de los datos personales.<sup>13</sup>

Los puntos y las ideas explicadas en el apartado representarán los parámetros de la reforma al artículo sexto constitucional, las cuales ayudarán a tener un

---

<sup>12</sup> López Ayllón Sergio y Marván Laborde María Coordinadores, La transparencia en la República: Un recuento de buenas prácticas, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2007, p. 25.

<sup>13</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, Op Cit., p. 192.

derecho de acceso a la información verdadero, donde los ciudadanos tendrán los mecanismos idóneos para acceder a él, sin tener que enfrentarse a las voluntades políticas, así como la opción de tener al alcance la información en posesión de todas las entidades y dependencias gubernamentales tanto locales como federales, sin las restricciones actuales.

Si bien la reforma constitucional es la opción más viable para la consolidación de de la transparencia, no va a ser fácil lograr que los legisladores se decidan a implementarla, los intereses actuales no están enfocados en el tema, “no ha sido una prioridad para el Poder Ejecutivo, ni en presupuesto, ni como política pública.”<sup>14</sup> Además de que los grupos políticos tienen demasiados desacuerdos como para aprobar una reforma constitucional de esta envergadura, es inviable por el momento de la política actual. Pero no hay que olvidar que esto, se va a tener que realizar tarde o temprano, el contexto mexicano lo necesita la corrupción y los malos manejos se han apoderado del accionar gubernamental, por lo cual el fin de la impunidad y el descontento social deben mitigarse pronto, logrando así un mejor desarrollo.

La reforma constitucional, no sólo ayudaría al crecimiento de este derecho, también beneficiaría con el logro de mayor legitimidad, mayor gobernabilidad, la ciudadanía encontraría un sistema político más democrático, así como un entorno con mayor seguridad y participación ciudadana. La transparencia y el acceso a la información serían de las principales políticas públicas del país, los resultados se verían reflejados en la disminución de la corrupción y opacidad gubernamental, los malos manejos dejarían de fomentarse, tal vez este panorama parezca utópico, pero si se logran vencer las inercias gubernamentales y suman las voluntades políticas es posible este cambio tan crucial para el crecimiento del sistema en el país.

---

<sup>14</sup> Jimenez Horacio, Op. Cit.

## **4. 2 Creación de una Cultura de Acceso a la Información en el Gobierno y en la Ciudadanía.**

La reforma al artículo sexto constitucional, no sólo beneficiaría en una mejor reglamentación, también ayudaría a la creación de una cultura en el servicio público, al tener los parámetros mínimos en la Constitución, los marcos legales establecerían un cambio en la forma de desenvolverse en el gobierno. Este cambio es trascendental para la democracia, de nada serviría tener la mejor legislación, si los actores principales (servidores públicos y ciudadanía) no son capaces de rendir y exigir cuentas sobre el desempeño gubernamental, lo que se pretende con la generación de cultura de acceso a la información es que “la transparencia se vuelva la forma aceptada de hacer las cosas en la cultura organizacional de los gobiernos mexicanos. La inversión bien valdría la pena, un gobierno más transparente será también un gobierno más eficaz, más receptivo y más cercano a la sociedad.”<sup>15</sup>

Lo que se debe buscar además del cambio en el servicio público, es mayor participación ciudadana, para que ésta ya no sea “un receptor pasivo de los resultados que producen las políticas públicas, ahora la sociedad debe de estar dispuesta a opinar en el diseño de las políticas y sobre todo, a supervisar y evaluar las acciones de gobierno. Para que esta colaboración sea fructífera es necesario que la sociedad cuente con información ordenada, precisa y verdadera sobre el estado de los asuntos públicos.”<sup>16</sup> Que se vuelva una sociedad exigente y evaluadora, que deje la apatía de lado para lograr una mayor participación en los asuntos públicos.

La cultura de transparencia en los servidores públicos “implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización (...) para ello es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forme parte de su cultura organizacional

---

<sup>15</sup> Vergara, Rodolfo, Op. Cit., p. 44.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 37.

(...) con ello se evitará que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la organización simule la transparencia o sea transparente a medias.”<sup>17</sup>

Las dependencias y entidades deben hacer un esfuerzo para cambiar la mentalidad de los servidores públicos a través de un cambio organizacional, que debe venir de líderes gubernamentales y sociales. Se debe de erradicar la mentalidad actual, donde los servidores públicos tratan de plasmar lo menos posible la información en documentos, ya que “saben que toda la información que se plasma en papel de manera formal, podrá ser requerida por un observador externo, su impulso inicial es documentar y justificar lo menos posible. Buscan evitar que extraños tengan elementos para llamarlo a cuentas y formar un juicio propio sobre sus acciones.”<sup>18</sup> El secretismo gubernamental debe de eliminarse y con una nueva mentalidad sería cosa del pasado.

La cultura de transparencia y acceso a la información en el servicio público eliminará la preocupación constante por la justificación de documentos y decisiones engorrosas, se fomentará que el mecanismo es el más viable para el mejor desempeño del gobierno y no sólo de éste sino también de las mismas acciones de cada servidor. A largo plazo “la transparencia ayudará a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan.”<sup>19</sup> Servirá para encaminar las acciones hacia donde deben ir, los servidores entenderán que es el mejor camino si quieren alcanzar los objetivos y metas institucionales.

Lo que el funcionario público debe entender es que, “rendir cuentas es estar en constante movimiento, y no permanecer sentado en la oficina portándose bien y estando abierto a la crítica. Rendir cuentas es salirse de la oficina, dialogar con la sociedad y establecer contacto con otras instituciones, en lugar de esconderse de la vigilancia ciudadana. El comportamiento pro-activo que

---

<sup>17</sup> Trinidad Zaldívar Ángel, Op. Cit., p. 138.

<sup>18</sup> Ackerman, John M, Más allá del acceso a la información, Op. Cit., p. 12.

<sup>19</sup> Vergara, Rodolfo, Op. Cit., p. 23.

implica la rendición de cuentas exige constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales.”<sup>20</sup>

El camino será largo, pero con ello se abriría el cerrojo de la opacidad, el cambio de mentalidad no se dará de un día para otro, pero sería el primer paso para tener un sistema más democrático. A continuación se mencionan tres estrategias que ayudarán a implementar el cambio organizacional una vez que se lleven a cabo nuevas rutinas.

- 1) Todo cambio cultural necesita de liderazgo. Los líderes de la organización tienen una posición simbólica que debe aprovecharse para impulsar los nuevos valores. Los líderes sociales también influyen ejerciendo presión al gobierno para el cambio de mentalidad.
- 2) Debe generarse un sentimiento de equidad alrededor de las nuevas reglas. La dirección de la organización debe preocuparse por mostrar a todo el personal que las nuevas reglas del juego son de beneficio para todos y que todos deben acatarlas por igual. En el caso de la transparencia se debe enfatizar que compartir información dentro y fuera de la organización facilita la interacción con la sociedad, impulsa la colaboración y el trabajo, en equipo y mejora los resultados de la organización en su conjunto.
- 3) La cultura de la organización descansa en un conjunto de rutinas, de procedimientos que los individuos realizan de manera automática y a los que están acostumbrados. Modificarlos toma tiempo, por lo que la dirección de la organización debe estar dispuesta a insistir repetidamente en el tema.<sup>21</sup>

La nueva cultura necesita el cambio en ambos lados, gobierno y sociedad, con un enfoque de acción constante para lograr que la mentalidad cambie poco a poco, para que en un futuro se logre conseguir el objetivo de rendir cuentas. Lo que se busca es que “las autoridades se abstengan de dar a la comunidad

---

<sup>20</sup> Ackerman, John M, Más allá del acceso a la información, Op. Cit., p. 16

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 26.

información manipulada, incompleta o falsa.”<sup>22</sup> Si bien el cambio se debe empezar de manera inmediata no es tan fácil como parece, el gobierno no funciona por buenas voluntades, “las burocracias no nacen transparentes, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana. Por eso, la transparencia debe elaborarse, construirse cuidadosamente con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.”<sup>23</sup>

La nueva cultura en el servicio público no sólo debe de ser implementada en el gobierno sino de igual manera en la sociedad, la política debe ser incluyente, de nada sirve un gobierno transparente, si la ciudadanía no activa los mecanismos para acceder a la información. El fomento en la ciudadanía traería consigo una sociedad más participativa e interesada en los asuntos públicos. Stiglitz afirma que se debe de poner énfasis en la creación de una cultura de la transparencia en la que se parta del supuesto de que la gente tiene que conocer y participar en todas las decisiones colectivas.<sup>24</sup>

Al pueblo no sólo hay que enseñarle a preguntar, “sino hay que enseñarle cómo y a quién preguntarle, por qué y para qué. Hay que enseñarle que la información que el gobierno produce no es propiedad exclusiva de los políticos ni de los burócratas, sino de ellos, de todos (...). En ese sentido, una posibilidad es incorporar el tema, los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, en los libros de texto gratuitos de 5º y 6º de primaria y 1º y 2º de secundaria.”<sup>25</sup>

Estos temas se podrían incorporar en los libros de texto, introduciendo a la gente desde joven, para que cuando sea mayor sepa utilizarlo y no lo vea como algo ajeno. “Es necesario que los sectores organizados de la sociedad dispongan de propuestas en el sentido de reformar los planes de estudio de

---

<sup>22</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, Op. Cit., p. 17.

<sup>23</sup> Vergara, Rodolfo, Op. Cit., p. 5.

<sup>24</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, Op. Cit., p.138.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p.139.

primarias y secundarias para introducir los valores del acceso a la información pública desde temprana edad, (...) que pase no sólo por las campañas de difusión, sino por introducir en los programas de estudio desde la educación preescolar hasta la preparatoria materiales o asignaturas sobre el valor social de la información pública, además de aquellas que puedan impartirse en las universidades o centros de estudios similares.”<sup>26</sup>

El desarrollo que se le daría a este derecho al introducirse en el ámbito académico sería crucial para su consolidación, porque al fomentarlo desde la infancia se logrará que cuando esos niños fueran adultos se encuentren identificados con los conceptos, ya que lo más seguro es que muchos de esos niños trabajen en el gobierno y los otros en el ámbito privado y social, teniendo de un lado a servidores públicos y por el otro ciudadanos, unos rindiendo cuentas y otros pidiendo información.

El proceso será largo, pero al final se tendrían los resultados necesarios, para cambiar esa cultura de secretismo que existe hoy en día, el inculcar el derecho a temprana edad ayudará a que éste se vea como algo normal, sin temores ni resistencias, consiguiendo así la creación de una cultura de transparencia y acceso a la información, fortaleciendo con ello la confianza hacia las instituciones gubernamentales como a los servidores públicos, no sólo esto traería de beneficio, sino que se lograría mayor gobernabilidad, lo cual es importante para el desarrollo del país.

Desde ahora se debe de empezar a realizar acciones de promoción en los diferentes niveles educativos, para ir inculcándolo poco a poco, con el fin de que esto no se vea como un simple tema de moda que han tomados los gobiernos actuales como bandera, sino como una política pública capaz de cambiar uno de los principales problemas que han caracterizado al sistema político mexicano, la corrupción y la opacidad.

---

<sup>26</sup> Villanueva, Ernesto, Derecho de acceso a la información Pública, Op. Cit., p. 93.

La rendición de cuentas genera gobernabilidad al controlar el poder político y regular el orden social, manteniendo así el Estado de derecho. Ya que tener gobernabilidad significa tener las condiciones favorables para resolver de manera adecuada los problemas sociales presentados en el sistema político, incrementándose de esta manera la capacidad gubernamental.

La gobernabilidad que se genera con la rendición de cuentas conlleva un mejor funcionamiento de los órganos estatales, al tener los elementos necesarios para cumplir con sus funciones se logra mayor eficiencia y eficacia gubernamental lo cual implica una mejor calidad en los servicios ofrecidos y por ende una mejor calidad de vida, lo que se puede ver reflejado en un mayor crecimiento económico y social.

El Estado al satisfacer las demandas ciudadanas logra una mayor legitimidad frente a la sociedad, ganado confianza y respaldo de las acciones implementadas. Fortaleciendo la imagen de credibilidad y confianza de las autoridades, basada en prácticas de transparencia y gestión democrática, cumpliendo los compromisos adquiridos al ser los responsables de llevar a cabo las acciones de mejora. “La rendición de cuentas es una práctica de buen gobierno que contribuye a recuperar la confianza y credibilidad en las autoridades y afirmar la capacidad de la población para vigilar de manera informada el desenvolvimiento de las autoridades que eligió.”<sup>27</sup>

Este cambio tendrá resistencias, por el sistema político presente, actualmente no se pueden sumar las fuerzas políticas necesarias, es inviable, pero ningún cambio es sencillo. “Llevarlo a cabo requiere revertir inercias, cambiar mentalidades, propiciar una nueva conciencia en ciudadanos y servidores públicos, romper el círculo vicioso de la nostalgia, pugnar porque los nuevos métodos sean comprendidos, asimilados y puestos en práctica a pesar de que alteren costumbres, rutinas y modos de operar arraigados.”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> ¿Qué es y cómo rendir?, en <http://www.municipioaldia.com/UserFiles/File/GuiaGeneral-Rendicion%20de%20Cuentas.pdf>, Consulta 6 de diciembre de 2010.

<sup>28</sup> Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la corrupción en la función pública, Op. Cit., p 309.

El cambio rompería con los privilegios existentes, que si bien muchos no están dispuestos a correr el riesgo, los beneficios serían grandes para ambas partes (ciudadanía y gobierno), implicaría ejercer el escrutinio activo sobre las actividades de los servidores públicos, mientras que para el gobierno se vería reflejado en el incremento de la calidad en el ejercicio de las libertades de expresión e información (...) la reducción de la discrecionalidad oficial ofreciendo a cambio un sistema riguroso de rendición pública de cuentas que oxigene la vida pública; democratizando los espacios de la vida pública y eliminando el sistema de información privilegiada.<sup>29</sup>

La necesidad de ser transparentes es algo que no se puede negar en el servicio público. “La transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, o sea por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas. La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática.”<sup>30</sup>

La cultura en el servicio público implica “que los individuos se asuman, plena y conscientemente, sujetos responsables de las instituciones y del mundo social en los que se encuentran inmersos”<sup>31</sup>, se deben dar cuenta que la época de secretismo quedó en el pasado, así como la inercia gubernamental de guardar información, lo que se busca es que “la transparencia pueda lograr el rompimiento de la secrecía (al menos parcialmente) formal o documental.”<sup>32</sup> Los trámites engorrosos pueden disminuir al instaurar procedimientos más sencillos y expeditos.

Con el cambio se pretende “transformar el perfil tradicional del Estado y de la administración, buscando escenarios más adecuados para los nuevos problemas sociales (...). Y a la vez asumir la formación de nuevos grupos de

---

<sup>29</sup> Navarro, Fidela. Op. Cit. p. 31.

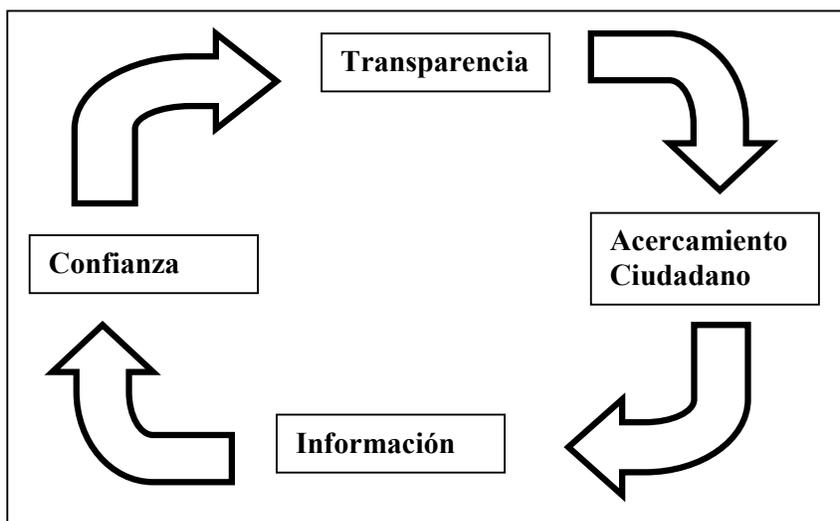
<sup>30</sup> Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 13.

<sup>31</sup> Gil Antón, Manuel, Transparencia y vida universitaria, (Cuadernos de Transparencia 13), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 6.

<sup>32</sup> Cossío, José Ramón, Op. Cit., p. 115.

poder y los requerimientos de una ciudadanía cada vez más organizada e informada, que exija con todo derecho los beneficios de su contribución”<sup>33</sup>, con esto se lograría un mejor desempeño en las actividades de los servidores públicos y por ende del gobierno.

Este cambio hará que la transparencia sea accesible, “favoreciendo el acceso a la información comprensible para que los temas clave no queden fuera, relevante, evitando la información superflua, y confiable, para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en la sociedad y los mercados.”<sup>34</sup> Lo más importante es que al generarse una cultura de transparencia en el servicio público haría que la ciudadanía recobrarla la confianza que ha perdido, a través del acercamiento ciudadano, se tendría una sociedad más participativa, lo que se busca también es que el gobierno sea incluyente, que tome en cuenta a la ciudadanía al momento de trazar sus políticas públicas. El cuadro siguiente muestra lo que se obtendría con ese cambio.



Fuente: López Portillo Vargas, Ernesto y Barrena Nájera Guadalupe, Transparencia: Ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial, México, Cuadernos de Transparencia 14, Instituto Federal Acceso a la Información, 2008.

Lo que hay que comprender con esto es que la sociedad “tiene el derecho a saber y cuestionar, el gobierno tiene la obligación de explicar y dar las razones de sus actos. Para ello se debe reformar el quehacer de los servidores públicos

<sup>33</sup> Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la corrupción en la función pública, Op. Cit., p. 24.

<sup>34</sup> Marván Laborde, María y Corona Copado, Roberto, Democracia y transparencia: lecciones, Óp. Cit., p. 45.

comúnmente llamados, burócratas. La cultura del secreto y la criptocracia tiene que ser sustituida por la de apertura, la claridad y la rendición de cuentas.”<sup>35</sup> Y así romper con el viejo esquema que prevalece en la administración pública, esconder la información o desaparecerla.

La promoción de la transparencia tendrá un impacto claramente positivo, ya que logrará “que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Permitiendo así que los ciudadanos se transformen de una población generalmente pasiva que sólo acude a las urnas en momentos específicos a actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participen en el diseño de las políticas públicas, elevando así el nivel del debate político.”<sup>36</sup>

Para lograr ese impacto es necesario fomentar, la “creencia de que la información que poseen los funcionarios es propiedad del público, y que utilizarla para fines privados es un robo de propiedad pública como cualquier otro, ya que la información que producen, acumulan y procesan los funcionarios públicos es propiedad intelectual.”<sup>37</sup> Quitando de esta manera los pensamientos opacos de que el dueño de la información es el servidor público, la verdadera dueña es la sociedad, exigiendo de esta manera una mayor rendición de cuentas.

Esta renovación en el sistema traería a favor dos cosas, “primero, el aumento de la disponibilidad de información, de la calidad de la información de la ciudadanía, así como el crecimiento de las posibilidades de control de los actos del poder público. Adicionalmente, facilitaría el conocimiento del modo como actúan esos órganos, lo que a su vez aumentaría la calidad de las prestaciones otorgadas, y tendería a impedir que, por la vía de la corrupción, se tomen decisiones alejadas de los parámetros de otorgamiento de bienes y servicios”<sup>38</sup>,

---

<sup>35</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, Op. Cit., p. 23.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 9

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 139.

<sup>38</sup> Cossío, José Ramón, Transparencia y Estado de derecho, en Ackerman, John M, Más allá del acceso a la información, México, Ed. Siglo XXI, 2008, p. 113.

se mejoraría en muchos aspectos y el engranaje del gobierno sería más eficaz y eficiente.

Lo que se debe vencer es la inercia organizacional que la clase gobernante tuvo durante bastante tiempo, es el gran reto que se presenta para poder cambiar la mentalidad de los servidores públicos. “La cultura de la transparencia y el acceso a la información deben consolidarse como una política tanto gubernamental como social, cuya vigencia permita que la sociedad conozca las acciones, políticas y avances en materia de combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, así como el importante papel que el ejercicio del derecho de acceso a la información puede desempeñar en esta tarea para la rendición de cuentas.”<sup>39</sup>

El beneficio estará dado cuando la “transparencia cumpla un doble papel, por un lado, disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por el temor de ser descubierto) y, segundo, proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla, atacarla y corregirla”<sup>40</sup>, el despertar de ambos actores es crucial, se deben dar cuenta que es necesario rendir cuentas, y pedir información, los servidores públicos deben saber que al hacer esto tiene una mayor credibilidad frente a la ciudadanía y un mayor respaldo al hacer las cosas de manera adecuada.

Los ojos de la ciudadanía deben estar puestos en los asuntos públicos, de esta forma se inhiben malas acciones y a la vez ayudan a encontrar quien está dejando de cumplir sus obligaciones. El cambio exige transitar de un trabajo institucional opaco a uno que asuma la transparencia y el acceso a la información como un valor agregado de la política y el servicio público, el cual llegó para quedarse. Ya no se puede negar la necesidad de tener un mejor aparato burocrático, más capacitado y con una mejor disposición.

Esta nueva etapa de evolución democrática tiene como principal obstáculo una cultura de opacidad y una actitud patrimonialista sobre la información pública.

---

<sup>39</sup> Marván Laborde, María y Corona Copado, Roberto, Democracia y transparencia: lecciones, Óp. Cit., p. 68.

<sup>40</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, Op. Cit., p. 17.

El cambio de cultura romperá con indolencias, en la función pública hará que la administración se desenvuelva eficientemente, los resultados se verán reflejados en una mejor calidad de vida, mejores manejos en todos los aspectos (económicos, sociales y políticos), la transparencia y acceso a la información a través de esto lograría dar un gran paso.

Para lograrlo se deben juntar los votos y las fuerzas necesarias, se puede alcanzar el cambio en el servicio público y en la ciudadanía, contribuyendo así a la consolidación de la transparencia, la cual es muy importante si se aspira a ser un país democrático. “Resulta ingenuo pensar que la simple expedición de la ley modificaría el estado de cosas de un día para otro. Se trata en realidad de un cambio político, administrativo y cultural de enorme envergadura cuya consolidación llevará años.”<sup>41</sup>

Pasará bastante tiempo antes de que esta nueva cultura logre penetrar en el país. “Los gobiernos transparentes no se crean espontáneamente lo cierto es que ni siquiera podrían crearse si no existe una masa crítica de ciudadanos capaz de opinar criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común.”<sup>42</sup> El cambio se debe de dar en dos direcciones en el gobierno y en la sociedad, y sólo así se podría hablar de transparencia gubernamental.

#### **4. 3 El IFAI y la atribución de sancionar para la consolidación de la rendición de cuentas.**

Para consolidar la transparencia en nuestro país es necesario que se den tres cosas, una que el gobierno esté dispuesto a cambiar su forma de hacer las cosas, dos que la ciudadanía sepa ejercer su derecho de acceso a la información y tres lograr un entorno eficiente para poder desempeñar las acciones de este derecho, pero para poder lograrlo se deben tener órganos garantes, que sepan defenderlo y sólo lo pueden lograr fortaleciendo su margen de acción, es decir deben de ser constitucionalmente autónomos, y

---

<sup>41</sup> López Ayllón, Sergio, La constitucionalización del derecho a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p.236.

<sup>42</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, Op. Cit., p. 140.

poseer la capacidad de sanción para hacer cumplir la rendición de cuentas, ya que un órgano sin esta función es como “unas fiera sin dientes”.

Estas tres cosas no deben de faltar para la consolidación del régimen democrático, lo que se ha visto en la práctica es que a pesar del esfuerzo que se ha hecho para combatir la opacidad en el servicio público no se ha podido lograr que se entregue la información, los funcionarios públicos siguen ocultando la información y con los mismos malos manejos de los recursos públicos. Las resoluciones que da el IFAI no tienen el impacto que se requiere para un efectivo ejercicio de acceso a la información, las recomendaciones en la mayoría de las veces no son acatadas, no se les da la importancia que merecen.

El ex comisionado del IFAI Juan Pablo Guerrero Amparán en una conferencia postulaba que el IFAI no puede hacer nada para sancionar a los servidores públicos, “en caso de incumplimiento, al dar el fallo final de una resolución el Instituto sólo puede denunciar y la Secretaría de la Función Pública fincar las responsabilidades, donde en la mayoría de las veces dice que no hay los elementos necesarios para responsabilizar a alguien, y cuando dice que si es motivo de sanción el procedimiento dura años, por lo cual se viola el derecho de acceso a la información.”<sup>43</sup> “En promedio, el recorrido completo desde la solicitud original hasta la entrega final de los datos solicitados, en el supuesto de que éstos fueran finalmente otorgados por el órgano superior, podría tomar cerca de seis meses”<sup>44</sup>, y en suma la controversia que se suscite, alarga la entrega de información, dejando un proceso largo, complejo y desgastante.

Aunado al tiempo de entrega de la información, el procedimiento de sanción dura años como lo postula Guerrero Amparán, lo cual obstruye el acceso, pero no sólo eso sino que los servidores públicos al saber que no se les sancionará actúan impunemente, en las dependencia y entidades la cultura de la transparencia no existe, se procede de forma que si hubiera o no una

---

<sup>43</sup> Guerrero, Amparán, Juan Pablo, Conferencia: Opacidad y Rendición de Cuentas, el desafío del Estado mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, celebrada el 4 de noviembre de 2009.

<sup>44</sup> Merino, Mauricio, El desafío de la transparencia, Op. Cit., p. 124.

reglamentación, las sanciones en la práctica no son aplicadas, tampoco se establecen cuáles acciones serán las que serán motivo de sanción, quedando sólo como buenos deseos.

La propuesta radica en dotar de esa función al IFAI para que sea la última instancia en materia de resolución y de sanción, así como acaba de suceder recientemente en la reforma sobre datos personales, donde se faculta al Instituto para sancionar a los que hagan mal uso de los datos, extendiéndole de esta manera sus atribuciones, pero en lo que respecta al acceso a la información la tendencia es la misma, sólo recomendaciones. Ahí está la contradicción, se le da la facultad para el acceso a la información, pero se le deja de una manera vulnerable, lo que se debe hacer es darle la misma prioridad como a los datos personales para poder sancionar de manera directa a los infractores.

Es necesario dotar al IFAI de una función coercitiva que impida casos como los que menciona el ex comisionado. Este cambio se tiene que plasmar en el artículo sexto constitucional, ya que de no establecerlo es muy difícil que se pueda conseguir el propósito, al no hacerse de esta forma se seguirán desarrollando los órganos de la misma forma, cada quien caminando por su lado como sucede actualmente. En algunos estados se podrá sancionar directamente a los que incurran en responsabilidades administrativas, mientras que en otros la opacidad estará en todo su esplendor, no se puede dejar a voluntades políticas, la homogeneidad logrará tener el alcance necesario para castigar a los servidores públicos que vayan en contra de la máxima publicidad de la información.

La mejor opción es darle al IFAI fortaleza institucional para hacerle frente a este inconveniente, lo que se debe hacer es “considerar que los órganos garantes deban contar con facultades sancionatorias, las cuales deben incluir la destitución y la inhabilitación de los servidores públicos. Se argumenta que es una condición indispensable para un adecuado funcionamiento de estos órganos, pues se considera que sólo la amenaza efectiva de la aplicación de

sanciones puede vencer en las resistencias de los servidores públicos a entregar la información.”<sup>45</sup>

Este órgano en pocas palabras debe de garantizar su ejercicio, vigilar el cumplimiento de la ley, de las obligaciones de transparencia, proteger los datos personales y resolver las controversias que se susciten entre los sujetos obligados y los solicitantes.<sup>46</sup> “Hace falta agregar la sanción, ya que cuando se reconozcan desviaciones, falsas promesas o actos de corrupción, los ciudadanos deben contar con mecanismos para activar un sistema de control de gestión, ya sea de manera formal o informal. De lo contrario, la información misma puede convertirse en un conflicto, lisa y llanamente. De ahí la importancia de contar con instrumentos jurídicos eficientes que puedan inhibir las acciones de opacidad. De nada sirve enterarse de las desviaciones públicas, si no existen vías jurídicas ni medios de publicidad y denuncia suficientes para corregirlas o impedir las.”<sup>47</sup>

La oferta va enfocada a que el IFAI pueda poner “sanciones para los servidores públicos. Ya que la violación por parte de cualquier servidor público al ejercicio de un derecho fundamental debe ser sancionada de manera inmediata y directa. Por ello, una reforma constitucional debería incluir que las legislaciones que la reglamenten establecieran sanciones graves para todos aquellos servidores públicos que dolosamente oculten o nieguen el acceso a la información gubernamental.”<sup>48</sup> Así como la aplicación de las mismas por cada instituto de transparencia y acceso a la información de cada entidad federativa.

Esta propuesta es la más viable para lograr mayor transparencia en el gobierno, al respecto se ha debatido mucho sobre el tema y en diferentes ocasiones se ha llegado a la misma conclusión por los especialistas y comisionados del IFAI, en el sentido de que sólo por esta vía se puede combatir la corrupción y la opacidad gubernamental de lleno. Lo que se ha

---

<sup>45</sup> López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, Op. Cit., p. 59.

<sup>46</sup> Escobedo, Juan Francisco, Obstáculos a la Información Pública Estatal, Op. Cit., p. 72.

<sup>47</sup> Merino, Mauricio, El desafío de la transparencia, Op. Cit., p. 89.

<sup>48</sup> López Ayllón, Sergio, La constitucionalización del derecho a la información, Op. Cit., p. 250.

dicho es que “la receta es simple; la batalla épica que ha librado la sociedad por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia, tendrá que ser por las buenas o por las malas. Dado que siempre estará en sus interés esconder la información, ser opacos, por lo cual es necesario crear los incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer racional por parte del servidor público o político el no resistirse a la luz.”<sup>49</sup>

La cultura en el servicio público es opaca, siempre con la idea de ocultar la información, porque mientras menos sepa la sociedad mejor para quien gobierna. Sin explicaciones que dar los servidores buscan evitar que se les pregunte acerca de cómo desarrollan su trabajo, pero eso no es lo peor, sino que han hecho mal uso de lo que está a su alrededor sin ser sancionados, sólo a raíz de la promulgación de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en 2003 se les ha llamado por así decirlo la “atención” por los manejos que hacen, los actos de corrupción y opacidad quedan impunes con el actual sistema.

El Instituto necesita argumentos para combatir los problemas de lleno, con estas trabas sólo se puede aspirar a un sistema de rendición de cuentas a medias, para mejorarlo es necesario incluir “controles y contrapesos para la vigilancia, así como restricciones para el ejercicio del poder, el cual comprende dos connotaciones básicas: por un lado la transparencia, entendida como la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por la otra la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades.”<sup>50</sup>

Entonces en el entendido de que la rendición de cuentas son tres cosas (información, justificación y castigo), con el marco legal que se tiene en México y con el IFAI sin la capacidad coercitiva, queda inconcluso el último paso de la rendición, la sanción; la cual queda en manos de terceros que en la mayor de

---

<sup>49</sup> Arellano Gault, David, Transparencia y Organizaciones Gubernamentales, en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, México, Ed. Siglo XXI, 2008, p. 264.

<sup>50</sup> López Ayllón, Sergio, La constitucionalización del derecho a la información, Op. Cit., p. 239.

las veces han decidió dejar las faltas sin castigo. Por lo que lo más idóneo es lograr, “el reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información, como una de las condiciones necesarias para crear el marco del escrutinio y deliberación pública que haga posible el control social sobre la administración pública. Pero la rendición de cuentas no será efectiva hasta que la sociedad, a quien le incumbe conocer acerca de las acciones y decisiones que toma el gobierno, no haga suyo este mecanismo y lo active cada vez que sus intereses estén en juego”<sup>51</sup>, y que una vez que sea activado las omisiones sean castigadas.

La rendición de cuentas no se lleva a cabo plenamente, el último punto está quedando inconcluso, ya que éste “contempla la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales o irregulares, es decir, que no haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo haya faltado a la verdad.”<sup>52</sup> Se tiene un sistema de rendición de cuentas “light”, que no funciona como debiera, de nada sirve contar con los dos primeros elementos (información y justificación), si al detectar las fallas no se implementa el tercer paso. Para cumplir cabalmente con una verdadera rendición de cuentas, es necesario cambiar este aspecto, ya que dejarlo de esta manera no hace más que impedir su desarrollo, no se puede comprender que una omisión en el servicio público no sea penada a pesar de tener las pruebas suficientes para hacerlo.

Lo mejor para desaparecer la opacidad gubernamental y resarcir esta falla será establecer sanciones, para que se eviten malos manejos, casos de corrupción y opacidad sin una acción correctiva, la cual deberá ir desde la amonestación hasta la destitución. Sólo con esto se logrará cambiar las cosas en el país, lamentablemente la historia mexicana ha demostrado que sólo con actos correctivos o con sanción se puede entender y enderezar el camino, no es posible seguir padeciendo estos males, que afectan el crecimiento del país.

---

<sup>51</sup> Marván Laborde, María y Corona Copado, Op. Cit., p. 48.

<sup>52</sup> Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 15.

Los beneficios que traería esta nueva función al IFAI no sólo se verían reflejados en la disminución de acciones opacas y corruptas sino también ayudaría a darle credibilidad al gobierno, al recuperar confianza frente a la sociedad. Esto se lograría al momento de castigar, la ciudadanía se daría cuenta que las cosas se están haciendo de manera diferente, y que se está combatiendo de forma frontal a la corrupción, el mal que causa bastante molestia en la población durante mucho tiempo.

La sociedad con este logro recobraría la confianza en gran medida al identificar las acciones merecedoras de sanción, ya que “dichas operaciones serían observadas y vigiladas por una ciudadanía cada vez más atenta, mejor informada y más participativa.”<sup>53</sup> Los ciudadanos involucrados estarían dispuestos a colaborar si conocen el proceso de decisión que originó cierta política. Ayudarían si saben que con su colaboración disminuyen los actos de corrupción, y la inclusión en esto traería consigo una sociedad participativa.

La ciudadanía al saber que no se permiten malos manejos estaría alerta y exigiría a las autoridades la entrega de información, los recursos de revisión se incrementarían considerablemente, no como hoy en día que el solicitante prefiere dejarlos hasta la negativa de la solicitud, ya que no prosigue hasta la instancia final, de todas formas si el IFAI le da la razón, las omisiones a la entrega de información no son objeto de sanción, contraviniendo la máxima publicidad.

La función coercitiva en el IFAI es algo que no se puede dejar pasar por más tiempo, la rendición de cuentas se queda inconclusa, es necesario “crear instrumentos de control, de obligación y por lo tanto, sanciones que hagan que los gobernantes tengan interés en hacer de las instituciones públicas entidades fiables y dignas de confiar.”<sup>54</sup> Estas medidas no sólo se deben aplicar a nivel federal sino localmente, logrando así conseguir que este elemento sea aplicado de la misma manera en toda la República, y que cada rincón del país este

---

<sup>53</sup> Giménez Cacho, Luis Emilio, Op. Cit., p. 9.

<sup>54</sup> Cruz Revueltas, Juan Cristóbal, Moral y transparencia: Fundamentos e implicaciones morales de transparencia, p.45.

arropado con esta atribución, la cual garantiza el cabal cumplimiento del acceso a la información.

Involucrar a la sociedad en el proceso de detección de acciones indebidas para su futura sanción, “ayudará a desregular procesos y disminuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas. Contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones de la encomienda original.”<sup>55</sup> Al tener no sólo vigilantes internos, sino externos hace que se inhiban las acciones indebidas, ya no sólo se tendrían que cuidar para no ser sancionados dentro de las oficinas sino también fuera.

La ciudadanía de esta forma activaría el mecanismo, para seguir de cerca las acciones gubernamentales, la función coercitiva de esta manera estaría más latente en el servicio público. Y dejaría de repercutir como lo hace ahora, ya que “mantener información del gobierno en secreto ha implicado ciertos costos: 1) Minando el juicio bien informado, al limitar la oportunidad para la crítica, la revisión o la retroalimentación; 2) Hay riesgo de desinformar a la ciudadanía acerca de decisiones y consecuencias importantes, provocando desconfianza en el gobierno, y 3) Se puede utilizar discrecionalmente para proteger intereses de funcionarios o entidades.”<sup>56</sup>

Asegurar el acceso público a la información es clave para recobrar la confianza ciudadana y mantener un mejor desarrollo, ya que la información fehaciente contribuye al adecuado funcionamiento institucional al promocionar los elementos necesarios para tomar mejores decisiones, y así satisfacer las demandas sociales, a través de políticas públicas de gran impacto. En la actualidad al no contar con información de primera mano no se pueden realizar las cosas de la mejor forma.

---

<sup>55</sup> Vergara, Rodolfo, Op. Cit., p. 39.

<sup>56</sup> Marván Laborde, María y Corona Copado, Op. Cit., p. 54.

Las dependencias y entidades deben desempeñar mejor sus funciones con esta atribución, y esto se puede lograr combatiendo la impunidad y la corrupción de frente, por lo que la sanción juega un papel trascendental en el objetivo de erradicar estos problemas. Actualmente los casos que entran a las instancias correspondientes para ser sancionados en la mayoría de los casos quedan sin castigo alguno, un porcentaje muy bajo es el que procede, las omisiones a este tipo de faltas no puede seguir así, si se quiere tener un verdadero sistema de rendición de cuentas.

La aplicación de sanciones por parte del IFAI, permitirá a que se dé la información sin tantas trabas, el pleno acceso a la información se alcanzará al agregar esta atribución, la ciudadanía estaría más informada, creando así una cultura de participación ciudadana, “pues a mayor información, mayor capacidad de acción, argumentos más fuertes y sólidos, mejores instrumentos para criticar, proponer y mejorar las acciones de gobierno.”<sup>57</sup>

Sin esta capacidad de sanción “hoy el acceso a la información pública es una herramienta demasiado desafilada para poder romper con la fuerza necesaria de éste círculo vicioso.”<sup>58</sup> Al no tener esta función se torna difícil vencer la inercia gubernamental, los argumentos se tienen pero no se logra la fuerza para poder aplicarla de manera directa y efectiva. La modificación no debería postergarse si se quiere consolidar el concepto en el sistema político.

Con esto se logrará fomentar la transparencia gubernamental en todos sus niveles, logrando así mejores dividendos, aplicando las sanciones correspondientes, “se reduciría el margen de acción discrecional de los funcionarios y se estrecharán los espacios de poder personal. Simultáneamente se amplificará la legitimidad de las instituciones y el reconocimiento de la validez de sus decisiones. La transparencia impondrá una restricción adicional a las posibilidades de que los objetivos de interés general, a los que deben contribuir las instituciones, sean sustituidos o deformados por

---

<sup>57</sup> Vergara, Rodolfo, Op. Cit., p. 41.

<sup>58</sup> Ackerman, John M, Más allá del acceso a la información, Op. Cit., p.12.

intereses específicos de individuos o grupos, que evidentemente, procuran apartarse de la visibilidad pública.”<sup>59</sup>

Así mismo la propuesta logrará que el IFAI mejore su desempeño y se fortalezca de tal manera que las acciones opacas y corruptas disminuyan, que los servidores públicos sepan que no cuentan con impunidad, y las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones tendrán una sanción. El Instituto con esto velaría por la aplicación del principio de máxima publicidad, toda aquella información que fuera pública sería entregada sin menoscabo, esta reforma implica un cambio importante, el cual llevaría a la transparencia y el acceso a la información hacia su consolidación. Trayendo consigo un país más democrático y con un mejor desempeño, cuyos resultados se verían reflejados en un alto aprovechamiento de los recursos, así como una mejor calidad de vida.

---

<sup>59</sup> Giménez Cacho, Luis Emilio, Op. Cit., p. 27

## **Conclusiones.**

El Estado es la sociedad políticamente organizada, la máxima institución política de una organización social, formada por diferentes elementos como son: poder, gobierno, población, territorio y un orden jurídico, los cuales son fundamentales para concebirlo, y es a través de éstos se busca alcanzar el bienestar social.

El gobierno comprende al conjunto de individuos encargados de dirigir al Estado, los cuales despliegan el poder político, siendo así la parte material del mismo, es por ello que en éste recae la responsabilidad de dirigir los diferentes órganos gubernamentales como: el ejecutivo, legislativo y judicial a través de los cuales hace valer la ley y conserva el orden social.

La administración pública, es la encargada de llevar a cabo las decisiones gubernamentales y transformarlas en hechos, es el gobierno en acción, que interactúa con la sociedad, buscando satisfacer sus necesidades al resolver los conflictos que se susciten en ella, es uno de los órganos estatales más importantes, ya que es el aspecto operativo que orienta su actividad a la coordinación del trabajo gubernamental para alcanzar un fin común.

Los gobiernos actuales enfrentan problemas que minan su desarrollo y consolidación, como la corrupción y opacidad, acarreado de esta manera consecuencias difíciles de reparar, por lo que la solución se da a través de la transparencia y rendición de cuentas, que son dos elementos cruciales para la consolidación de un régimen democrático.

Por transparencia se entiende toda aquella información que se encuentra abierta al público para su consulta, a través de este concepto es como se puede inspeccionar en el interior del gobierno, dando así apertura al escrutinio público, ya que es un mecanismo que facilita la evaluación de las acciones gubernamentales, logrando así un control sobre el ejercicio del poder.

La rendición de cuentas se enfoca a supervisar y mostrar el accionar en el servicio público, funge como un contrapeso, ayuda a que los gobernantes se abran a la inspección ciudadana a través de la justificación y explicación de sus actos, y en su caso sujetarse a una sanción al incurrir en faltas a la legalidad, dentro de este concepto se establece un puente de comunicación constante entre servidores públicos y ciudadanos.

La rendición de cuentas asegura que los servidores públicos respondan por sus acciones. Controlando de esta manera el abuso del poder a través de la transparencia en los asuntos públicos, logrando mayor eficiencia y eficacia estatal. El concepto fortalece la gobernabilidad, legitimando las acciones gubernamentales e impulsando así, una mayor cultura de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información es crucial para la rendición de cuentas y la consolidación de la transparencia, debido a que rompe el secretismo gubernamental, estableciendo la libertad que tiene todo individuo de expresar su opinión, así como la necesidad de contar con información pública de su interés, con el derecho de conocer lo que hace el gobierno y cómo ejerce los recursos públicos. El derecho está conformado por normas jurídicas que permiten al ciudadano acceder de forma legal a los datos públicos que se encuentran en el gobierno.

La historia de la transparencia y el derecho de acceso a la información han tenido un largo camino, encontrándose con numerosos obstáculos, debido a la cultura de opacidad con que se maneja el gobierno mexicano, teniendo así que enfrentarse a un círculo vicioso de corrupción y opacidad.

El derecho de acceso a la información en México se remonta al siglo XIX donde se instauraron las bases. Las ideas que predominaron en los marcos legales fueron liberales, estableciendo de esta manera la libertad de expresión. Lo que se buscó principalmente fue darle mayor poder al ciudadano ponderándolo en lugar de mayor participación en los asuntos públicos.

Las bases para que este derecho fuera reglamentado en el 2001, estuvieron dadas en la administración de José López Portillo, a través de una serie de reformas constitucionales, las cuales dieron paso a la liberalización del sistema político, dando apertura a procesos más democráticos. Pero después de esta modificación el acceso a la información por más de 25 años quedó olvidado.

En 2001 se dio el marco idóneo para poder reglamentarlo, se logró por la presión social que ejerció el Grupo Oaxaca y los diferentes medios de comunicación sobre el gobierno, viéndose este último en la necesidad de aprobar una ley en la materia. El grupo estuvo formado principalmente por periodistas y académicos los cuales lograron que a través de su propuesta de ley, fuera tomada por primera vez en la historia una iniciativa ciudadana, alcanzando una reglamentación en la materia.

Los partidos políticos se sumaron a la causa del Grupo Oaxaca, encontrando en la reglamentación del tema el marco idóneo para reivindicarse, por un lado el PAN intentó legitimarse a través de las promesas cumplidas, mientras que el PRD y el PRI con esta ley conseguirían tener vigilado al gobierno entrante. Sin la alternancia y la presión del Grupo Oaxaca difícilmente se hubiera podido dar la ley de transparencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002, iniciando de esta manera el ejercicio del derecho de acceso a la información. La ley quedó definida como una norma de carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo y sus 240 entidades, así como organismos autónomos.

La LFTAIPG estableció que toda la información que estuviera en posesión de los órganos de gobierno federales, sería pública salvo la que tuviera el carácter de reservada o confidencial, logrando de esta manera el principio de máxima publicidad, accediendo a ella sin motivación o justificación alguna. Dentro de ésta también se establece que el acceso a la información será de forma gratuita, sólo se cubrirán los gastos de reproducción y envío.

La ley cuenta con un Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales el cual se encarga de su cumplimiento, el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, el cual se encarga de resolver todas las controversias que se susciten en la aplicación de la normatividad.

Los cambios que arrojó la ley en el accionar gubernamental impactaron de manera inmediata en los servidores públicos, por el cambio que implicaba, el conocimiento de sus acciones, lo cual complicó el cumplimiento de la norma, así como el desconocimiento de la ley, acarreando mayor opacidad, ya que nadie quería ser observado, sentían que esto los hacía vulnerables frente a la sociedad. La burocracia presentó y sigue presentando muchas trabas para abrirse a la luz pública.

Se presentaron trabas federales y a nivel estatal, ya que no se supo representar de manera eficiente el derecho de acceso a la información, el federalismo representa un obstáculo al momento de definir los contenidos de las leyes, al no existir un campo amplio acerca de los parámetros mínimos a cumplir, la interpretación del contenido del artículo sexto constitucional queda al libre arbitrio de los congresos estatales, inhibiendo de esta manera la transparencia.

Las dificultades se deben principalmente a la falta de homogeneidad en los marcos legales locales, así como la corrupción y la impunidad, ya que son elementos que inhiben de igual manera la transparencia en los procesos gubernamentales, los cuales se encuentran arraigados de tal forma que hoy en día son los objetivos a vencer, debido a que ocasionan grandes pérdidas, lo cual impide el crecimiento y el fortalecimiento democrático.

Las leyes locales representan un retroceso en el desarrollo del derecho, los congresos estatales por salir del paso crearon leyes limitadas, interpretando el artículo sexto constitucional a su conveniencia, dejando al ciudadano en desventaja. Los criterios en toda la República se aplican de manera diferente,

los requisitos para acceder a la información son distintos dependiendo de la entidad federativa que se trate.

La ciudadanía está frente a denominaciones distintas, ante procedimientos que limitan o amplían de manera significativa el acceso a la información. Las leyes estatales necesitan establecer un parámetro mínimo para que el derecho no quede supeditado a las voluntades de los congresos locales.

La legitimidad gubernamental se deterioró por los malos manejos en el accionar del servicio público, con poca credibilidad frente a la sociedad. El gobierno se desarrolló por líneas poco éticas, orientándose a la satisfacción de pequeños sectores, trayendo como consecuencia desconfianza social, opacidad en las cuentas y una sociedad insatisfecha con escaso interés por los asuntos gubernamentales.

La pérdida de legitimidad que sufre el sistema político se acrecentó por la falta de cultura en el servicio, la mínima voluntad de rendir cuentas, y el aumento en la opacidad, llevan a un débil acceso, ya que se sigue pensando que los gobernantes son los dueños de la información, ignorando que la verdadera dueña de la información es la sociedad.

El IFAI no ha podido consolidar este derecho, no cuenta con los mecanismos necesarios para conseguirlo, su naturaleza jurídica se lo impide, ya que sus resoluciones quedan en recomendaciones, las sanciones al estar en manos de la Secretaría de la Función Pública, la mayoría de las veces no operan, pues se argumenta que no hay elementos necesarios para fincar responsabilidades.

El Instituto no sólo tiene ese obstáculo para desarrollarse plenamente, sino además es dependiente del Poder Ejecutivo, lo cual resulta comprometedor, ya que resulta difícil supervisar al propio jefe, no es muy sano para el desenvolvimiento del acceso a la información. El incremento de solicitudes y recursos de revisión obliga al IFAI a crecer para no verse rebasado por el crecimiento de estos mecanismos.

Las consecuencias de una mala cultura para la rendición de cuentas, quedan plasmadas en el IFAI, Unidades de Enlace y en los Comités de Información, ya que siguen sin ser el referente que se busca, el IFAI con su débil fuerza para hacer valer la ley, las Unidades de Enlace con la falta de conocimiento de dónde se encuentra la información y los Comités de Información sin una política archivística adecuada para la entrega de información, se han sumado a la falta de vocación que existe para brindar transparencia en la función pública.

Las propuestas de solución a los problemas planteados sugieren que es necesario reformar el artículo sexto constitucional, para establecer los parámetros mínimos a fin de mejorar el entendimiento sobre el derecho de acceso a la información, y lograr que la diversidad en las leyes locales existente no afecte como lo hace actualmente.

Lo que se debe buscar es que los marcos legales tengan un referente adecuado para implementar este derecho, logrando de esta manera una base homogénea, y así poder garantizar a toda la ciudadanía las mismas oportunidades para acceder a la información sin importar el lugar de residencia.

La reforma constitucional no sólo ayudará a ampliar el concepto, también fomentará la creación de una cultura en el servicio público, estableciendo nuevas normas y variantes en la entrega de información por el gobierno. Lo cual implica modificar el comportamiento de los servidores públicos, desarrollando nuevos valores que los involucre más con la sociedad; impulsando mayor abertura y cercanía con los problemas sociales.

Una política de transparencia en los órganos de gobierno, se traducirá en una mejor rendición de cuentas, al concientizar que la verdadera dueña de la información es la ciudadanía y corresponde al gobierno informar sobre su forma de desenvolverse, establece que no sólo es poner la información a la vista, sino salir a dialogar explicando y justificando sus acciones, vinculando de esta manera a la sociedad en los asuntos públicos.

La creación de una cultura sobre el tema no sólo involucra al gobierno, también a la sociedad, a través de una política incluyente, que implique una mayor participación ciudadana, capaz de opinar, supervisar y evaluar las políticas implementadas, de nada sirve tener transparencia gubernamental, si los ciudadanos no activan los mecanismos para acceder a ella. La cultura de transparencia se puede generar a través de la incorporación en el sistema educativo nacional, inculcándolo desde temprana edad, para de esta manera fomentarlo y consolidarlo en la idiosincrasia mexicana.

La transformación del perfil en el servicio público, brindará mejores escenarios para la consolidación de procesos democráticos, logrando así una sociedad más organizada y un gobierno enfocado a la resolución de los problemas sociales, el desempeño de ambos se verá reflejado en una mejor calidad de vida; recobrando así la confianza ciudadana.

El IFAI es un órgano que debe fortalecerse para la consolidación del acceso a la información, dotarlo de las herramientas necesarias para asumir un papel coercitivo, dejándole de esta manera la última palabra en materia de resolución y sanción al Instituto.

Se requiere una mejor rendición de cuentas, ya que durante los años de práctica este derecho se ha observado que pocas veces se sanciona de manera directa, en la mayoría de los casos los malos manejos quedan impunes. La modificación estaría dada en las resoluciones, ya no serían sólo recomendaciones sino sanciones aplicadas de manera directa.

Una condición indispensable para que se alcance la plenitud en el tema, estaría dada con la aplicación de sanciones, inhibiendo de esta manera las acciones fuera de ley. De no darle esta herramienta al IFAI se seguiría con un mecanismo débil para brindar el pleno acceso a la información, lo que se necesita es un cambio de raíz para romper con la inercia gubernamental que se sigue resistiendo al cambio.

La disminución en la opacidad se vería reflejada en una mayor credibilidad gubernamental, y en la recuperación de la confianza ciudadana. Asegurar el acceso a la información es clave para el mejor funcionamiento institucional y social, el gobierno lograría resolver de mejor manera la problemática social y la ciudadanía lograría una mejor toma de decisiones respecto a sus representantes.

La transparencia y el acceso a la información tienen un largo camino por recorrer, apenas se ha dado el primer paso, pero sin duda el fortalecimiento de estos dos elementos ayudará a disminuir las decisiones arbitrarias y discrecionales, así mismo le brindará al ciudadano los argumentos necesarios para participar en procesos más democráticos y transparentes.

**Bibliografía:**

- ❖ Ackerman Jhon M, El Instituto Federal de Acceso a la información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil, México, Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007.
- ❖ Ackerman John M y Sandoval Irma E., Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, México, (Cuadernos de Transparencia 07.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007.
- ❖ Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, México, Ed. Siglo XXI, 2008.
- ❖ Aguilar Rivera, José Antonio. Transparencia y Democracia: claves para un concierto, México, Cuadernos de Transparencia 10, Instituto Federal Acceso a la Información, 2007.
- ❖ Arellano Gault, David, Transparencia y Organizaciones Gubernamentales, en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, México, Ed. Siglo XXI, 2008.
- ❖ Baltazar, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo, Instituto de Acceso a la Información Pública, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ❖ Bealey, Frank, Diccionario de Ciencia Política, España Ed. ISTMO, 2003
- ❖ Becerra Ricardo y Lujambio Alonso, ¿Por Qué Constitucionalizar?, en López Ayllón, Sergio (Coord.). Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario. México, UNAM Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ Bobbio, Norberto Matucci, Diccionario de Política, México, Ed. Siglo XXI, Tomo I 1981.
- ❖ Carbonell, Miguel, El acceso a la información como derecho fundamental, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ Concha Cantú, Hugo, A., Acceso a la información de los poderes judiciales, en Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio y Tacher

- Epelstetin, Lucy Coord. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ❖ Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
  - ❖ Cossío, José Ramón, *Transparencia y Estado de derecho*, en Ackerman, John M, *Más allá del acceso a la información*, México, Ed. Siglo XXI, 2008.
  - ❖ Cruz Revueltas Juan Cristóbal, *Moral y transparencia: Fundamentos e implicaciones morales de transparencia*, Cuadernos de Transparencia 15, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2009.
  - ❖ *Diccionario de Política*. Ed. Valleta, 2001.
  - ❖ De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.
  - ❖ Elizondo Mayer- Serra, Carlos, Ernesto Emmerich, Gustavo, Garzón Lozano, Luis Eduardo. Marván Laborde, María y Merino, Mauricio, *Democracia y Transparencia*. México, Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005.
  - ❖ Escalante Gonzalbo, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Cuaderno de Transparencia 02, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
  - ❖ Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México; el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en *Revista Derecho Comparado de la Información*, Número 2, México, Julio-Diciembre de 2003.
  - ❖ Escobedo, Juan Francisco, "Obstáculos a la Información Pública Estatal", en López Ayllón, Sergio (Coord.). *Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario*. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
  - ❖ Gil Antón, Manuel, *Transparencia y vida universitaria*, Cuadernos de Transparencia 13, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

- ❖ Giménez Cacho, Luis Emilio. Transparencia y derechos laborales, México, Cuadernos de Transparencia 12. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007.
- ❖ Guerrero Amparán, Juan Pablo, Conferencia: Opacidad y Rendición de Cuentas, el desafío del Estado mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, celebrada el 4 de noviembre de 2009.
- ❖ Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Harla, 1985.
- ❖ Guerrero Orozco Omar, La administración Pública del Estado capitalista, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- ❖ Guerrero Eduardo y Ramírez Leticia, La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ Guilherme Merquior, José, Liberalismo viejo y nuevo, México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ❖ Hobbes, Thomas, Leviatán, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ❖ Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Madrid, Ed. Aguilar, 1990.
- ❖ López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ López Ayllón Sergio, El acceso a la Información como un derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, México, (Cuadernos de Transparencia 17), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009.
- ❖ López Ayllón, Sergio, La constitucionalización del derecho a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ López Ayllón, Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de

- acceso a la información, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ❖ López Ayllón Sergio y Marván Laborde María Coordinadores, La transparencia en la República: Un recuento de buenas prácticas, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2007.
  - ❖ López Portillo Vargas, Ernesto y Barrena Nájera Guadalupe, Transparencia: Ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial, México, Cuadernos de Transparencia 14, Instituto Federal Acceso a la Información, 2008.
  - ❖ Lozado Corchado, Erick, Tesis, “La Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal: Parámetros de Usabilidad y Calidad en los Portales de Internet”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
  - ❖ Luna Pla, Issa. Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
  - ❖ Marván Laborde María y Corona Copado Roberto, Democracia y transparencia: lecciones, en Elizondo Mayer- Serra, Carlos, Ernesto Emmerich, Gustavo, Garzón Lozano, Luis Eduardo. Marván Laborde, María y Merino, Mauricio, Democracia y Transparencia. México, Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005.
  - ❖ Merino Mauricio, El desafío de la transparencia, en Elizondo Mayer- Serra Caros, Ernesto Emmerich Gustavo, Garzón Lozano Luis Eduardo. Marván Laborde María y Merino Mauricio. Democracia y Transparencia, México, Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005.
  - ❖ Merino Mauricio, Muchas Políticas y un solo Derecho, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
  - ❖ Nava Gomar, Salvador O., Derecho de Acceso a la Información. Apuntes de Caso, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y

- Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
  - ❖ Navarro Rodríguez, Fidela, Democratización y Regulación del derecho al Acceso a la Información en México, México, Ed. FUNDA, 2004.
  - ❖ Peschard Jacqueline, Transparencia y Partidos Políticos, (Cuadernos de Transparencia 01.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009.
  - ❖ Ornelas Nuñez, Lina, Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo, en Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
  - ❖ Reyes Heróles Federico, Corrupción: de los ángeles a los índices, México, (Cuadernos de Transparencia 01.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008.
  - ❖ S. Ditella, Torcuato y otros, Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Argentina Ed. Emece, 2001.
  - ❖ Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas? México, (Cuadernos de Transparencia 03.), Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009.
  - ❖ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001.
  - ❖ Transparencia y rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos. México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.
  - ❖ Trinidad Zaldívar Ángel, La Transparencia y el Acceso a la Información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006.
  - ❖ Ugalde, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso Mexicano, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Democrática, 2002.

- ❖ Vergara, Rodolfo, La transparencia como problema. México, (Cuadernos de Transparencia 05). Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008.
- ❖ Villanueva, Ernesto, Derecho de acceso a la información Pública, en Concha Cantú, Hugo A, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstetin, Lucy Coord. Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, UNAM, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ❖ Villanueva, Ernesto, Tendencias del Derecho de Acceso a la Información, en López Ayllón, Sergio Coord. Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ❖ 6to. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009.

#### **Medios electrónicos**

- ❖ Jiménez Horacio, IFAI: la transparencia no es prioridad en el gobierno, en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/35606.html>, consulta 28 de septiembre de 2010.
- ❖ Moreno Rodríguez, Rodrigo. “La Administración Pública en México”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/714/5.pdf>, Consulta 10 de noviembre de 2009.
- ❖ Saúl Lilia y Grajeda Ella, Transparencia en el país trabas y retrocesos, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149681.html>, Consulta 30 de abril de 2010.
- ❖ Sierra Carlos, “Antecedentes de las Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958”, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/10/pr/pr2.pdf>, consulta 21 de octubre de 2010.

#### **Normatividad**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917.
- ❖ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.