



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA:
EL CASO DE MÉXICO 1977-2010**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:
MARÍA FERNANDA MORENO URBÁN

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MÉXICO D.F., junio 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Le agradezco infinitamente a Dios, por darme la oportunidad, fortaleza, carácter, salud y entereza para concluir el primer más grande reto de mi vida.

A la UNAM mi *Alma Máter*, a quien no sólo le puedo agradecer el brindarme los conocimientos necesarios para abrirme camino en el mundo profesional, sino también por las enseñanzas personales más grandes y por abrirme las puertas a un mundo, para entonces, desconocido para mi.

Estoy segura que mi paso por esta gran Universidad me acompañarán con orgullo por siempre en cada eslabón de esta nueva etapa.

Acompañando mi agradecimiento a la Universidad, no puedo sino reconocer a todos aquellos profesores que probablemente sin el afán de proponérselo, cambiaron mi forma de ver el mundo, abrieron mis expectativas y fortalecieron mi ilusión para generar un México mejor; Carmen Sáez Pueyo, Ma. del Carmen Roqueñí Ibarquengoitia, Albar Sosa Manzur, Ramiro Álvarez Retana, Rafael Martínez Puón, Eduardo Guerrero del Castillo, José Luis Gutiérrez Fragoso, y Manuel Quijano Torres.

De manera particular, mi total agradecimiento al Dr. Ricardo Uvalle Berrones quien fungió en este proceso como mi tutor, profesor, y amigo. Gracias por acompañarme y guiarme en la materialización de este sueño, a partir de exponerme constantemente a un reto intelectual, de paciencia y de constancia. Mi reconocimiento a su experiencia y trayectoria.

A mi familia:

Este trabajo es un humilde homenaje a las personas que ya no están pero que sin ellas ésto hubiera sido distinto y en algunos momentos imposible...

A mi abuelita, Ana Ma. Vega Manjarrez por darme además de su amor, confianza y comprensión, la capacidad de observar el mundo con una perspectiva crítica y bondadosa, siempre con la certeza de que las cosas, si así nos lo proponemos, pueden ser mejor y a la que debo la elección de esta hermosa carrera.

A mi tío Gustavo Urbán Vega, a quien le agradezco el consejo, el ímpetu y la confianza para crearme inquebrantable y hacerme acreedora de las mayores virtudes en los momentos más difíciles para poder lograr lo que yo quisiera. A ti te comparto este logro, porque es un sueño compartido, es algo con lo que tú soñaste y que hoy, de manera muy humilde, por los dos se hace realidad.

A mi primo Héctor París Urbán Rodríguez, orgullosamente PUMA, quien estoy segura hubiera logrado con el mayor orgullo y los más grandes honores un documento de este tipo.

Le agradezco a Dios y a la vida por poner en mi camino a los dos ángeles de mi existencia, mi mamá Ana Ma. Urbán Vega, quien me ha enseñado que sin importar los logros, grandes o pequeños, todo es resultado del trabajo y el esfuerzo continuo, mamá este logro es tuyo. Mi reconocimiento y gratitud infinitas.

A mi hermana, por recordarme cada instante a través de su compañía, su fortaleza, su palabra amiga, su hombro, su abrazo y sobre todo su ejemplo, que no puedo parar y que tengo todo para salir adelante, a ti gracias Rosy, luz de mi camino.

A mi papá, Fernando Moreno Álvarez, por acompañarme en este proceso, y en mi vida, por reconfortarme cuando me sentía que no podía más, por confiar en mi y por hacerme su más grande orgullo.

A mi familia para la que estoy segura que este pequeño gran logro significará un logro y una emoción compartida; porque nunca dejaron de incentivarme, mi tío Cesar Urban, porque siempre me llenaron de ánimo, mi tía Elsa Urban, y me recordaron que las mejores cosas estaban por llegar, mi tía Martha Urban, a todos infinitas gracias.

A ti, por tu amor y apoyo incondicional, siempre.

Ma. Fernanda Moreno Urbán

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA:
EL CASO DE MÉXICO 1977-2010**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	VII-IX
---------------------------	---------------

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, ESPACIO PÚBLICO Y TRANSPARENCIA

1.1 Valor de la Democracia.....	1
1.2. Importancia del Espacio Público.....	10
1.3 Ventajas de la Transparencia.....	13

CAPÍTULO 2. POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

2.1 El Recorrido de la Opacidad (1917-1976).....	19
2.2 Periodo Institucionalizador (1976-2000).....	28
2.3 La Política Pública de Transparencia: Derecho de Acceso a la Información (2000-2002).....	39
2.4 Consolidación del Derecho de Acceso a la Información (2002-2014).....	51

CAPÍTULO 3. FUNCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

3.1 Principios y Ejes de la Política de Transparencia.....	67
3.1.1 Principios de la Política de Transparencia	68
1) Principio de Publicidad en la Información	68
2) Principio de Sanciones a los servidores públicos	69
3) Principio de Clasificación de la Información	69
4) Principio de Protección de datos personales	71
3.1.2 Ejes de la política de Transparencia	72
1) Eje de Obligaciones de Transparencia	72
2) Eje de Procedimiento para el Acceso a la Información	74
3) Eje del Órgano Garante de Transparencia	77
3.2 Evaluación de la Política de Transparencia.....	78
1) Principio de Publicidad de la Información	78
2) Eje de Obligaciones de Transparencia	83
3) Eje del Procedimiento para el Acceso a la Información y Principio de Clasificación de la Información	90
 4. RETOS DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA	 102
5. CONCLUSIONES	105
 BIBLIOGRAFÍA	 112

INTRODUCCIÓN

El término transparencia aplicado a la vida de los Estados, es la característica que implica la posibilidad de observar a través de las estructuras del poder el mundo del quehacer gubernamental por aquellos que, en el ejercicio de su poder soberano, tienen derecho a saber: los ciudadanos.

Antes de que este concepto se hiciera efectivo en la dinámica del quehacer público, bastaba para considerar a una democracia eficiente con que ésta contara con elecciones equitativas y periódicas; sin embargo, la evolución de la sociedad ha hecho evidente que el término democracia debe ser precisado y que conceptos como democracia y transparencia forman parte de un proyecto más ambicioso: la formación de una ciudadanía plena en el ejercicio de sus derechos y el fortalecimiento de la legitimidad del Estado, en un contexto de gobernabilidad democrática.

El proceso de transparentar al Estado no ha sido sencillo. Si bien modificar las estructuras cerradas del poder y la ética del servicio público para permitir que sean observadas es deber de todo Estado democrático, este ha sido en la mayoría de los casos un logro de, por y para la sociedad.

Al respecto México es un claro ejemplo. La transparencia había sido hasta el 2002 una deuda del sistema político, su ausencia y sustitución por el secreto y la opacidad formaba parte del mecanismo para mantener y controlar el poder público. Al respecto, éste trabajo estudia la evolución del concepto transparencia y su materialización en la vida del Estado Mexicano por medio de un análisis histórico, legal y procedimental sobre el desarrollo, ejes y principios de la Política de Transparencia en su vertiente del Derecho de Acceso a la Información.

El presente trabajo destaca que no obstante las restricciones institucionales, políticas y culturales desarrolladas en México desde sus inicios como país independiente, la política de transparencia hoy ha podido avanzar por la senda de la apertura del poder público, con lo que materializada en la Ley Federal de Acceso a la Información a partir del 2002, forma parte de la nueva cultura de lo público, misma que avanza en su consolidación como una política pública fundamental para la democracia mexicana.

No omito mencionar que esta investigación es importante para la Administración Pública tomando en cuenta que la transparencia abre un campo de estudio estrechamente vinculado con los mecanismos de legitimidad del Estado por medio de las instituciones, estableciendo una nueva forma en las relaciones del poder público para la toma de decisiones y posibilitando la generación de políticas públicas, que consensuadas, fortalecen la institucionalidad democrática del Estado.

Para los fines de esta investigación, el presente trabajo se organiza en el capitulo siguiente:

En el primer capítulo se estudia la trascendencia que el concepto transparencia tiene en la democracia por medio de sus efectos y alcances en el espacio público. Se destaca que los Estados Modernos, no podrían ser del todo democráticos - fundamento de su existencia- sin este ingrediente básico y fundamental: la transparencia. De igual forma se destaca el papel de la transparencia para la construcción de un eficiente y verdadero sistema democrático siendo el principal mecanismo de redistribución y control del poder público por parte de la sociedad.

En el segundo capítulo se detalla la materialización de la política de transparencia en México. Cómo fue el proceso histórico y normativo de apertura, para que la política de la transparencia pudiera volverse una realidad en el sistema político mexicano. En este capítulo queda claro que dicha política es un logro de la democracia, ya que para ser hoy una realidad debió abrirse camino en torno a un entramado de opacidad que había determinado históricamente el ejercicio del poder. La

transparencia significó una nueva forma de entender lo público, vinculada con una nueva cultura en donde la democracia y sus valores permearon todo el engranaje institucional convirtiéndola así en una política real con mecanismos definidos y aplicables en la dinámica de la sociedad y de los organismos gubernamentales.

En el tercer capítulo se realiza el análisis de la política de transparencia, con base en los principios y ejes instaurados en la LFTAIPG. De los cuatro principios establecidos en la Ley (publicidad de la información, sanciones a los servidores públicos, clasificación de la información y protección de datos personales) se retoman dos (publicidad de la información y clasificación de la información), y de los tres ejes (obligaciones de transparencia, procedimiento para el acceso a la información y órgano garante de transparencia) se retoman dos (obligaciones de transparencia y procedimiento para el acceso a la información). La elección de los conceptos a partir de los cuales se lleva a cabo el análisis de la política de transparencia se realizó con base en la trascendencia procedimental que cada uno aporta para el logro de los objetivos de la Ley de Acceso a la Información, mismos que, con base en criterios empíricos, permitieran demostrar que dicha política ha resultado eficiente respecto de los fines para los que fue hecha, respecto del periodo 2005 a 2010.

Asimismo, se elabora un apartado con los retos que el desarrollo de este trabajo permitió identificar respecto de la política de transparencia, así como un apartado con las conclusiones de la investigación.

“La importancia dada a la publicidad del poder es un aspecto de la polémica iluminista contra el Estado absoluto, más específicamente contra las diversas imágenes del soberano, padre o amo, del monarca de derecho divino... El padre que manda a sus hijos menores de edad, el amo que manda a sus súbditos esclavos, el monarca que recibe de Dios el derecho de mandar, el soberano que es comparado con un Dios terrenal, no tienen ninguna obligación de revelar a los destinatarios de sus mandatos, que no constituyen un “público”, el secreto de sus decisiones.”

Bobbio, **El futuro de la democracia** pp.104-105

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, ESPACIO PÚBLICO Y TRANSPARENCIA

1.- Valor de la Democracia

En nuestros días *democracia* es un término que acepta múltiples significantes, como lo sugiere Bovero, “cuando comenzamos a hablar de democracia, si queremos entendernos, debemos ante todo disponernos a buscar un acuerdo sobre algunas reglas esenciales para el uso de las palabras que utilizamos... si no se siguen reglas compartidas, cualquier discurso se vuelve confuso, contradictorio y equivoco...”.¹ Para los fines de este trabajo se adopta la clarificadora – y mínima- definición de Bobbio; que la presenta como “el poder público en público”.² Esta expresión tan sintética se utiliza para referir todos aquellos mecanismos institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados “ver” cómo y dónde se toman dichas decisiones. Esta definición resulta muy útil para el desarrollo de este trabajo, ya que coloca al individuo como punto de partida ineludible de la democracia y lo considera como sujeto de voluntad racional.

Al respecto, es importante mencionar que en nuestros días cuando se habla de democracia, no la referimos necesariamente en un sentido clásico, es decir como la

1 Michelangelo Bovero, **Una gramática de la democracia**, contra el gobierno de los peores, p.11.

2 Norberto Bobbio, **El futuro de la democracia**, p.94.

democracia de la *polis griega* en donde el fundamento principal radicaba en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en donde representarse y participar eran una y la misma cosa. Ahora sea cual sea el enfoque aplicativo del término, por democracia entendemos la versión abreviada de la democracia liberal.

A lo largo del siglo XXI y desde mediados del siglo XX, el mundo fue testigo de la consolidación del sistema democrático liberal como la forma más extendida de gobierno. Si bien la democracia y el liberalismo no nacieron a la par, ni como consecuencia mutua, hoy comparten características que les han permitido retroalimentarse y caracterizar la vida de los Estados Modernos y Contemporáneos.

El liberalismo inspiró las revoluciones burguesas (S. XVII-XVIII) por ser una corriente de pensamiento caracterizada por defender la libertad y autonomía del hombre en contra del poder absoluto de la autoridad y sus privilegios, tuvo la finalidad de establecer controles y límites, así como garantizar que el individuo contara con las condiciones indispensables para su desarrollo, ya fuera económico, político y social.

Siendo este su objetivo, enarboló como sus principios generales:

1) El Estado de Derecho. Implica el reconocimiento de que el poder del Estado debe estar limitado y sujeto al imperio de la ley para evitar una dominación arbitraria. De este principio pueden desprenderse el resto de las características del liberalismo sin embargo, es prudente enunciarlas de manera particular.

2) Reconocimiento y protección de las garantías individuales. Las garantías individuales son límites al ejercicio del poder, así como prerrogativas del mismo que aseguran criterios de libertad e igualdad entre los individuos y frente al Estado, siendo indispensables para el funcionamiento de la democracia moderna.

3) Delimitación entre el mundo de lo privado y lo público. El liberalismo "... recupera y reivindica la vida privada (derechos del hombre) como eje de una sociedad moderna y destaca la vida ciudadana (derechos del ciudadano) para hacer posible el cumplimiento de las condiciones políticas que favorecen la existencia de

la economía de mercado³” esta delimitación responde también, al límite que el Estado debe tener respecto de la vida privada de los individuos y de sus decisiones con lo que se delimitan y establecen ámbitos de influencia de los actores públicos y privados en el espacio del Estado.

4) Soberanía popular. Al ser el liberalismo una corriente que se centra en el individuo y sus capacidades, estableció, aún sin definir el sistema político que aplicaría, que el único medio de legitimación del ejercicio del poder es la soberanía popular⁴. Esta idea surgió como consecuencia del reconocimiento de las libertades del hombre y de su capacidad para decidir.

A partir de estos criterios, y de manera particular a partir del reconocimiento de la soberanía popular, es que la democracia y el liberalismo tienen su primer acercamiento, al que se suman los principios de igualdad y libertad con los que el sufragio extendido termina de consolidar la hoy inseparable relación⁵. En suma, el origen del poder en el pueblo y la participación como su manifestación, se yerguen como la máxima del poder en la democracia liberal, fundamento para la creación del Estado Moderno.

Así, dejando atrás la democracia clásica, la democracia liberal - a la que en adelante referiré sólo como democracia - quedó establecida como la forma de gobierno que brinda las mejores condiciones para el desarrollo del hombre y del Estado, posibilitando la aplicación de las ideas liberales y de los derechos políticos; principalmente, a votar y ser votado.

³ Ricardo Uvalle Berrones, “Liberalismo, Estado y Administración Pública”, p.36

⁴ “... el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Es éste el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma, como ya he dicho, el nombre de soberanía.” Juan Jacobo Rousseau, **El Contrato Social**, p. 21.

⁵ En este punto la democracia renuncia a la participación directa, reconociendo su inoperatividad en el mundo moderno, y da paso a la representación como el mecanismo de participación en la democracia.

En este sentido, la evolución de la democracia en el tiempo, en coparticipación con las ideas liberales, y comparada con cualquier otra alternativa de gobierno, ha permitido al menos las siguientes ventajas⁶:

1. Evita la tiranía
2. Derechos esenciales
3. Libertad general
4. Autodeterminación
5. Autonomía moral
6. Desarrollo humano
7. Protección de intereses personales esenciales
8. Igualdad política
9. Búsqueda de la paz
10. Prosperidad

Así, las ventajas que brinda el sistema democrático, se encuentran vinculadas y suman a la libertad, a la protección de los intereses del individuo y a la posibilidad de desarrollo del hombre en sociedad. Sin embargo, para los fines que este trabajo busca exponer se destaca de manera particular una de las ventajas que produce la democracia: la paz.

Si bien el punto 9 de las ventajas enunciadas se refiere a la seguridad que brinda el Estado hacia el exterior entre los Estados-Nación, cuestión no menor al ser uno de los fundamentos del Estado, es prudente hondar en el tema, y de manera particular sobre las ventajas adicionales que la democracia posibilita en torno a la gobernabilidad democrática hacia el interior de los Estados tomando en cuenta que: “La democracia... suministra el marco institucional para la reforma de las instituciones políticas. Así, hace posible la reforma de las instituciones sin el empleo de la violencia y permite, de este modo, el uso de la razón en la ideación de las

⁶ Robert Dahl, **La democracia**. p. 56

nuevas instituciones y en el reajuste de las viejas.”⁷ Así, al interior del Estado la democracia permite garantizar los mecanismos esenciales para la consecución de acuerdos que permitan, sin llegar a extremos de violencia, la generación de certidumbre y paz. Esos mecanismos son principalmente; las elecciones periódicas, las instituciones y la gobernabilidad democrática.

Si bien hoy más que nunca se reconoce que la autoridad y el poder devienen del mandato de los ciudadanos ejercido mediante el voto, y de las elecciones periódicas como la expresión democrática por supremacía, también es cierto que no son el único mecanismo de expresión y actuación en la democracia. Hoy el proceso democrático no se limita al voto y a las elecciones, al contrario, amplía su relación con la sociedad por medio de la expansión y apropiación de los valores democráticos en la vida cotidiana, siendo los criterios de apertura e inclusión los que fortalecen la legitimidad de las acciones gubernamentales garantizando con ello la paz al interior del Estado.

Tomando en cuenta que la democracia contemporánea no responde a prácticas unilaterales, omnipotentes y hegemónicas, y que el ejercicio del poder se basa en la legitimidad, hoy la democracia se rige bajo los criterios de la *gobernabilidad democrática* que es “el conjunto de capacidades que se acreditan para dar paso a la inclusión social y política, a las expectativas de la sociedad, al desarrollo de las capacidades individuales y públicas, ..., a la distribución equitativa de los bienes y servicios, al arreglo fundamental de los actores para asumir compromisos al goce de las libertades civiles y políticas, a la adopción de las políticas públicas que combinan crecimiento con desarrollo y al reconocimiento de que existe una pluralidad creciente que reclama su derecho a estar presente en la agenda institucional, considerando la importancia de los intereses incluyentes”⁸

⁷ Karl Popper, **La sociedad abierta y sus enemigos**, p.130

⁸ José Ayala Espino, **Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar**, citado por Ricardo Uvalle Berrones, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, p. 53

El objetivo de la gobernabilidad democrática es evitar que las tensiones y las contradicciones propias de la vida del Estado, se conviertan en conflictos irreversibles y violentos, para lo cual emplea mecanismos de comunicación, apertura, inclusión, discusión pública y conciliación como la fórmula primigenia que no sólo garantice la atención focalizada de los problemas públicos, sino que redistribuya el poder -y hasta cierto punto las responsabilidades- legitimando así las decisiones del Estado.

Enarbolando los valores del liberalismo, la democracia retoma a los ciudadanos como los actores centrales de toda decisión pública, mismas que para ser legítimas deben ser el resultado de la deliberación y contraposición de ideas a partir de la cual los actores compartan sus perspectivas y opiniones con el gobierno para definir juntos las acciones que permitan potenciar sus capacidades en la vida del Estado, dándole un nuevo impulso a la correlación de fuerzas como la clave de una auténtica vida democrática.

Resulta importante aclarar que el Estado, trascendiendo su perspectiva teórica, sólo puede volverse real a través del gobierno que es su brazo ejecutor, y a éste a su vez sólo puede materializarse por medio de un conjunto de mecanismos instrumentales definidos que no son otra cosa que la Administración Pública. Así, el Estado es en muchos sentidos la Administración Pública. Ésta es el centro del ejercicio del poder a partir del cual se ejecutan en la realidad las políticas consensuadas y por lo tanto legitimadas del poder público. Su finalidad es atender las necesidades públicas, dándoles cauce en la realidad institucional de la que depende la fortaleza, justicia y eficiencia, o no, del Estado. Las instituciones entonces se reconocen como el eje y el medio que permite asegurar, la efectividad, vigencia y legitimidad del Estado, así como materializar el respeto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Es prudente hacer una aclaración conceptual sobre el término *institucionalidad*. Hablar de instituciones en la democracia nos remite a dos usos del mismo término, en primer lugar como “las reglas del juego que rigen la vida de la sociedad y los

gobiernos”⁹ y segundo, como el conjunto de oficinas y servidores públicos encargados de ejecutar la normatividad y las políticas gubernamentales.

La primer perspectiva se asocia directamente con la institucionalidad democrática, en donde el término institución se refiere al establecimiento de reglas, lineamientos y mecanismos legales que en el marco de un Estado de Derecho, garanticen el acatamiento de las normas democráticamente establecidas.

En este sentido, las acciones institucionales permiten que a través de preceptos legales y por lo tanto legítimos (tan básicos o tan trascendentales como la renovación periódica de los gobernantes), se garantice la estabilidad social y el procesamiento de conflictos de intereses con un grado mínimo de violencia en un halo de legitimidad y paz, como la mayor expresión del Estado de Derecho y de la soberanía popular, que son la salvaguarda del Estado Moderno.

En este sentido, las reglas institucionales se deben hacer valer por medio de mecanismos tangibles y especializados, lo que nos remite al segundo uso del término.

Las instituciones en su sentido más básico, pero no menos importante, permiten trascender la idea teórica de gobernabilidad democrática por una definición más instrumental, ya que las instituciones también son los cuerpos burocráticos que dentro de las oficinas gubernamentales son los encargados de ejecutar una ingeniería normativa que dé vida al Estado.

Entonces, es justo en las instituciones (bajo sus dos acepciones), que la democracia se vuelve esencia viva de un Estado.¹⁰ En las instituciones, primero como reglas y después como mecanismos de ejecución, es donde la democracia se vuelve o no un

⁹ Douglass C. North, **Instituciones, cambio y desempeño económico**, p. 13

¹⁰ Al respecto Dahl menciona que la calidad de la democracia será medible a partir de la existencia de las siguientes instituciones políticas (entendidas como reglas del juego): 1.- cargos públicos electos, 2.-elecciones libre, imparciales y frecuentes, 3.- libertad de expresión, 4.- fuentes alternativas de información, 5.- Autonomía de las asociaciones y 6.- Ciudadanía inclusiva.

modo de vida, bajo el propósito de “atender, formalizar y solucionar los problemas públicos sobre la base de la eficacia, la legitimidad y los consensos”.¹¹

En este sentido, se reconoce que la democracia liberal no sólo trajo consigo un conjunto de teorías a favor del hombre, sus derechos y libertades, sino también un conjunto de innovadoras ideas y perspectivas de desarrollo institucional mismas que permitieran hacer valer éstos principios en la práctica, garantizando que las reglas fueran ejecutadas y respetadas con base en criterios de legalidad así como que los medios establecidos permitieran trascender a las personas, para el beneficio de la sociedad, dueña del poder soberano en el Estado democrático.

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, los valores de la democracia permean en la vida pública de los Estados, haciéndolos parte de la cotidianeidad, y al respecto la Administración Pública no es la excepción.

Los valores democráticos deben estar presentes en cada actividad de la Administración Pública sin embargo, se destacan dos que como parte de su naturaleza pública y democrática son su principal característica; la primera se refiere a la multiplicidad, misma que se hace presente en la creación de instituciones públicas que respondan a las necesidades de una sociedad plural con lo que se da la pauta bajo principios democráticos para hacer tangibles las capacidades del gobierno al servicio de la sociedad en los más diversos temas; y la segunda se refiere al establecimiento de canales de comunicación, apertura y rendición de cuentas que permitan la retroalimentación entre la sociedad y el gobierno, misma que evite su distanciamiento y confirme la calidad democrática del Estado fortaleciendo su legitimidad.

Estos valores le permiten reconocer al Estado su naturaleza pública, así como el riesgo que el ejercicio del poder trae consigo. La ejecución del poder es un elemento que depende de individuos, y como tal en la práctica, puede pervertir sus fines en la vida de los Estados democráticos. Es por ello que el medio de reivindicación de lo

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p.50

público en el Estado es la sociedad y su empoderamiento, mismos que representan el motor que definirá el tipo y la calidad democrática del Estado. Por este motivo la sociedad deberá hacer uso de sus capacidades, así como de los espacios que por naturaleza son de sí en la democracia para vigilar al poder, sus límites, y sus alcances, y así exigir su papel preponderante en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, para lograr una mayor legitimidad, la gobernabilidad democrática busca la ampliación de lo público con la intención de permitir una mayor inclusión de actores diversos que permitan articular intereses y potenciar recursos y capacidades (entre una mayor cantidad de intereses en pugna se incorporen, mayor estabilidad con el acuerdo se logrará). Así el gobierno democrático necesita para lograr la legitimidad de sus acciones no sólo la participación de los ciudadanos, sino una participación efectiva, misma que sólo se logra por medio de que estos cuenten con información de primera fuente y por lo tanto acceso al mundo institucional. Este objetivo en la democracia es posible gracias a un ingrediente fundamental: *la transparencia*.

La transparencia “es parte de las nuevas condiciones de gobernabilidad democrática, desde el momento en que las áreas, estructuras y competencias del Estado no son más objeto de las arcanas, sino de elementos más accesibles a los ciudadanos”¹², y es también uno de los pilares sustanciales de la democracia que permite estrechar nuevos vínculos entre el Estado y los ciudadanos, fortaleciendo una efectiva gobernabilidad democrática bajo la perspectiva de que éste concepto impide que el poder actúe alejado del bien público y se vuelva inaccesible, incuestionable y faraónico.

¹² *Ibid.*, p. 48

1.2 Importancia del Espacio Público

La definición del espacio público es resultado de la diferenciación del espacio contenido en el Estado; entre lo público y lo privado. Es un legado de la democracia liberal y por lo tanto, es un concepto del mundo moderno que surge de los límites al poder y de la reconstrucción de las relaciones de convivencia entre los hombres y el Estado en el contexto de un Estado de Derecho.

En el mundo de lo público se crean las condiciones para la organización del Estado sin embargo, adicionalmente, es el ámbito en donde se desarrollan las relaciones entre los individuos, y de la sociedad con el Estado. Es el mundo de lo común, en donde más allá de relaciones consanguíneas, se potencializa la unión de los individuos en torno a algún tema de interés común en particular, dando la pauta para la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

El concepto espacio público cuenta con dos acepciones que terminan en la práctica nutriendo lo público de este espacio. Primero, se refiere a las interacciones de los individuos en donde “lo público retoma lo privado, social, estatal, gubernamental para reconocer que la comunicación y convivencia en la sociedad tiene varios frentes, que convergen en fórmulas de intercambio, recursos compartidos y la interacción organizativa e institucional.”¹³ y segundo desde una perspectiva espacial en donde lo público “... es el espacio que permite la expresión de opiniones, posturas y formas de organización que permiten a los ciudadanos tener una presencia importante y pertinente en la atención de asuntos colectivos”¹⁴ como son las escuelas, los foros de discusión, las calles, entre otros, es decir, espacios que trascienden el ámbito de lo privado pero que lo nutren a partir de lo público.

En este “espacio” los actores despliegan sus potencialidades con la finalidad de colaborar, ampliar y delimitar sus ámbitos de actuación, mismos que dan cabida a su empoderamiento. Esto es posible gracias a que el espacio público es libre, abierto,

¹³ Ricardo Uvalle Berrones, “Espacio público, misión del estado y gestión pública”, p. 259

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, “Lo público de la Administración Pública”, p.23

maleable y adaptable, tanto así que puede ser cooptado por un solo actor -como en el caso de la tiranía- o por unos cuantos -es el caso de la oligarquía- eliminando toda posibilidad de expresión por parte del resto de la sociedad, motivo por el cual puede mostrar su finitud, sin embargo ni siquiera en esos casos se limita, es tan amplio como las fuerzas de los actores lo permitan.

El uso del espacio público es connatural a la democracia sin embargo, como resultado de la cotidianeidad y el ejercicio del poder, se han limitado sus alcances, motivo por el cual en la búsqueda de la redefinición de este espacio, la participación “... aparece como problema primero en los regímenes capitalistas desarrollados, asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales,... con la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública reivindicando nuevas formas de “hacer política” y de expresar sus intereses”¹⁵ la finalidad de estos movimientos es complementar la democracia moderna para la construcción de una verdadera soberanía democrática, ya que las expresiones de participación en el espacio público se contraponen a la falta de eficiencia del Estado y a la cooptación del espacio público.

Este proceso fue evidente durante los 80s con la caída del Estado de Bienestar en donde frente a la sobrecarga de responsabilidades de los Estados, estos vieron sobrepasados sus recursos y capacidades para definir y dar solución a la enorme cantidad de problemas públicos. En esos momentos el Estado lo era todo, motivo por el cual limitaba e inhibía las capacidades de la sociedad ocupando todo el espectro de lo público, fue hasta el reconocimiento de su falta de capacidades “omnipotentes” que se reconocieron las posibilidades y beneficios que de manera conjunta, la sociedad y el gobierno podían generar. El Estado comenzó a retraerse para permitir que la sociedad tomara parte en la definición y solución de problemas públicos, con lo que se dio paso a la verdadera gobernabilidad democrática tomando en cuenta que “... el espacio público reclama los sitios, energías, iniciativas y responsabilidades que pueden tener a sus cargo las organizaciones civiles y

¹⁵ Nuria Cunill, **Participación Ciudadana**, p. 10

ciudadanas".¹⁶ Como resultado de esta creciente participación, se hizo evidente que en este espacio no existen vacíos de poder, si algún actor se retrae o deja de ejercer su influencia, este espacio será "tomado" por algún grupo interesado que decida actuar generando vínculos para la atención de problemas públicos dando paso a la ciudadanización.¹⁷

Así, las acciones o políticas que se ejecutan dejan de ser exclusivamente gubernamentales, ahora son públicas en la medida en que se caracterizan por una relación consensual; primero en la sociedad (lo que da origen a la sociedad civil) y luego con el gobierno por medio de las instituciones, "lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental".¹⁸ Resultado de esta participación se generó una forma distinta de hacer denominada *política pública* que "es la expresión más acabada de la actividad democrática, social y colectiva que reúne toda una tradición de pensamiento que podemos identificar en el espíritu griego ..., cuando se ha dotado a la expresión política de una verdadera libertad con base en leyes que fundan el derecho para regular el comportamiento humano".¹⁹

La trascendencia del espacio público en la democracia moderna es que permite la expresión de las posturas de la sociedad para la búsqueda de soluciones a problemas públicos focalizados a partir de la articulación de capacidades y recursos de la sociedad y el Estado.

Con el paso del tiempo el espacio público se ha expandido y se ha consolidado como el espacio que permite a la sociedad no sólo la coparticipación en la búsqueda de soluciones puntuales con el gobierno, sino también se ha consolidado como el espacio para la lucha, la defensa, el respeto y el reconocimiento de derechos y libertades entre los individuos y frente al Estado en donde los ciudadanos le demandan rendir cuentas, información veraz, y ética en el servicio público

¹⁶ Ricardo Uvalle Berrones, "Espacio público, misión del estado y gestión pública" p. 257

¹⁷ la ciudadanización, denota la condición emancipadora de los propios ciudadanos ante el poder; es decir, se corrobora la devolución de derechos -gestión autonomía, auto-organización, corresponsabilidad- que otrora les fueron expropiados a favor del Estado.

¹⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, **El estudio de las políticas públicas**, p.33

¹⁹ Iscaí González Valadez, "Políticas Públicas: Elementos Básicos para el Debate", p.20

diluyendo la vieja idea del Estado omnipotente y patrimonialista, así como la del ciudadano en lugar del súbdito.

En este sentido, el empoderamiento de la sociedad sólo es posible en la medida en que el espacio público se trabaje en dos vertientes, primero como el espacio de discusión y deliberación de los asuntos comunes y segundo como el espacio en donde se ejecutan acciones y se utilizan los mecanismos institucionales para que la sociedad se haga escuchar, con la intención de que los ciudadanos no sólo ocupen un lugar en el espacio público sino que participen de él para lograr la comunicación que abra el camino para una eficiente gobernabilidad democrática.

Un reflejo de la trascendencia del uso del espacio público, es la consolidación de la transparencia en el Estado como política pública, valorada como un medio de legitimación y control del poder público por parte de una sociedad emancipada y ávida de información que le permita cooperar en la consolidación de una verdadera gobernabilidad. En este contexto, los ciudadanos activos han modificado los patrones de participación en la democracia a partir de los cuales interactúan respecto de sus relaciones en la sociedad y con el Estado, volviéndose el fruto vivo de las herramientas de las que participan para su consolidación.

1.3 Ventajas de la Transparencia

En el marco de la gobernabilidad democrática, es fundamental establecer los mecanismos institucionales que permitan equilibrar las condiciones de la sociedad y su efectiva participación frente al Estado. Es por eso que en la democracia moderna, se recupera un concepto que ya hacía en la democracia clásica como un elemento connatural del ejercicio del poder: la transparencia.

En la democracia clásica no se requería de mecanismos de apertura ya que todo era visible, y era justo ésta característica el eje que dotaba de legitimidad las decisiones públicas. Sin embargo, en la democracia moderna la participación no es aplicable de

la misma forma, ahora se ejercen mecanismos indirectos de representación, motivo por el cual la transparencia adquiere una relevancia particular como parte de los mecanismos de control y rendición de cuentas que permiten legitimar y democratizar el ejercicio del poder, “como un elemento indispensable para la rendición de cuentas, para fortalecer la certeza jurídica en la toma de decisiones de gobiernos, empresas y ciudadanos y en suma, como un elemento sin el cual no podría existir una discusión informada y un debate abierto sobre los temas que interesan y preocupan a la sociedad”²⁰ en un contexto democrático.

La transparencia es el concepto que en la democracia permite observar el camino por el cual se discute, genera, fluye y utiliza la información gubernamental, ya que “Únicamente el poder democrático abre la posibilidad de que los ciudadanos tengan el derecho de acceder a la información público gubernamental, generada mediante el concurso de agentes, instancias y responsables de la burocracia²¹” con la finalidad de que los ciudadanos o grupos de la sociedad puedan participar de los asuntos públicos con el conocimiento y la información necesaria para generarse una opinión y una postura respecto de algún tema, y así monitorear el ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? y ¿Cuándo? de las decisiones públicas, con lo que se fortalece no sólo la gobernabilidad democrática, sino la potestad soberana de los ciudadanos.

La transparencia brinda una herramienta de control en la democracia moderna que permite observar de primera mano qué están haciendo los representantes y servidores públicos detrás de las estructuras gubernamentales. Esta herramienta permite disminuir la incertidumbre en la relación principal-agente respecto de qué hace el gobierno como generador y poseedor de la información, con lo que se fortalece el principio de legitimidad al permitir que la sociedad cuente con

²⁰ Benjamin Hill, “*Transparencia Focalizada*”, en http://www.economia.gob.mx/files/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf

²¹ Ricardo Uvalle Berrones, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, p. 61

argumentos para confiar en su gobierno o para ejercer medidas de “castigo” en su contra.²²

Así mismo, la transparencia es valiosa desde una perspectiva democrática para el control del poder y para la legitimidad de las acciones públicas, sin embargo, sus beneficios no se limitan a eso, se amplían en función de los beneficios y la utilidad que la apertura del gobierno aporta a la calidad democrática del Estado.

Desde esta perspectiva, el conocimiento constante de los asuntos públicos abre la posibilidad para la colaboración de diversos grupos interesados en la solución de los asuntos públicos produciendo un cambio sustancial en las formas de gestionar los intereses de la sociedad. Si bien tradicionalmente los ciudadanos han participado a través de mecanismos diferentes, impuestos o espontáneos, la colaboración a la luz del Gobierno Abierto²³ les ofrece la posibilidad de compartir conocimientos, proponer soluciones y sumar capacidades que generen un valor focalizado como resultado de dar utilidad a la información.

Es importante aclarar que en este proceso, la ampliación del espacio público, la ciudadanización, la colaboración y el conocimiento de los asuntos públicos, en ningún momento buscan excluir al Gobierno como institución legal, legítima y centro de la toma de decisiones, por el contrario, la colaboración ofrece una posibilidad potencial para construir políticas más legítimas y eficaces. En este sentido, la transparencia toma su principal significado a partir de ser el medio por el cual la información es transferida desde el gobierno para el conocimiento de la sociedad, incentivando las competencias y las fuerzas democráticas para la formulación de preferencias políticas, opiniones y soluciones públicas.

²² En el caso de México, en lo que respecta a la APF las sanciones han sido establecidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, de manera particular en el Artículo 53, adicionalmente en el caso de los cargos de elección popular es común que la sociedad ejerza el voto de castigo, cambiando el sentido final de su voto.

²³ “la apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la agenda de la hechura de las decisiones, entonces, a partir de esta apertura, podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma.” Meijer, Curtin y Hillebrandt “Open government: connecting vision and voice” en Mariñez Navarro, Fredy, “El debate del gobierno abierto”, p.42

Así, la transparencia no puede ser valorada como un atentado a la naturaleza del Estado, si bien debe reconocerse que el tipo de políticas que buscan la apertura del mismo para conocer qué hace el gobierno²⁴ no provienen usualmente del aparato gubernamental -tomando en cuenta que el gobierno tiene como principio de su existencia el "*arcana imperi*"²⁵ como una práctica común para ocultar información misma que sirve como justificación para la supervivencia del propio Estado- en el contexto de la gobernabilidad democrática el sentido de la transparencia se modifica y ahora "dota de poder al ciudadano y sirve para lograr el objetivo de la supervivencia del Estado"²⁶ esta contradicción entre el *arcana imperi*, como soporte del Estado y la apertura democrática obliga a que los canales de apertura gubernamental encuentren su fundamento en un Estado de Derecho que garantice en la norma los derechos de los individuos y con estos su aplicación.

Para lograr estos fines, la transparencia necesita antes de todo de ciudadanos activos como los sujetos que conscientes de que: "Con lo público es factible diluir, con fines democráticos la secrecía del Estado pues al ser el lugar de lo común, da opción a convertirse en un modo de vida congruente con los postulados del republicanismo moderno -libertades, democracia, justicia- ..." ²⁷ y decidan ver más allá de lo que el gobierno periódicamente decide informar, es decir, trasciendan la característica reactiva y obligatoria de la rendición de cuentas. Sin embargo, esto no puede ser posible sólo por la curiosidad de la sociedad, las bondades de la transparencia deben ser paralelamente racionalizadas por el gobierno e incluidas en su concepción del

²⁴ Toda acción que implique la ampliación de mecanismos de rendición de cuentas es un claro ejemplo de política pública ya que ésta es incentivada, por no decir exigida, desde la sociedad en donde la omisión del gobierno es la afectación de los intereses de la sociedad, quien en ejercicio de sus derechos y a través del uso del espacio público logra insertar el tema en la agenda de gobierno en búsqueda de su materialización formal-legal.

²⁵ Este termino se refiere a "esos modelos de secreto político que habrán de estar presentes en mayor o menor medida en toda experiencia política. Estos secretos políticos, en los que se conjuga la reverencia por el poder y una visión aristocrática del uso de la información, aparecen en los discursos de la Antigüedad clásica pero, si hemos de creer a autores tan autorizados como Norberto Bobbio, sirven todavía para dar cuenta del secretismo de muchos estados modernos y contemporáneos" en Jesús Rodríguez, **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**, p.10

²⁶ José R. Castelazo, **Administración Pública: una visión de Estado**, p.156

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones, "Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública", p. 259

bien público, motivo por el cual la transparencia sólo puede ejecutarse desde la sociedad por medio de mecanismos institucionales y legales bien definidos, que permitan su ejecución y cumplimiento.

En este sentido, la democracia moderna postula mecanismos que son necesarios formalizar y fortalecer en el Estado con la finalidad de lograr congruencia con su naturaleza pública, así la transparencia como parte de esos elementos se abre camino en la democracia trascendiendo la benevolencia del término para convertirse en una política con mecanismos definidos que permitan su ejecución. En este caso, es la transparencia por medio del acceso a la información, la “política orientada a darle sentido, orden y utilidad a la información que maneja el gobierno. ... supone un replanteamiento completo de la manera en que los organismos del gobierno compilan, administran, organizan, usan, conservan o destruyen la información.”²⁸ es decir que la transparencia en la democracia por medio de una política de acceso a la información establece las bases de aplicación metodológica de apertura, búsqueda, y entrega de la información con la finalidad de institucionalizar el término “transparencia”, maximizando su utilidad, y ubicándola como el principal y más importante insumo de la participación, en el ejercicio de soberanía, control y colaboración en la democracia, tomando en cuenta que sólo los ciudadanos bien informados pueden afianzar el auténtico proceso democrático en el Estado.

En este sentido, resulta importante destacar que la transparencia amplía sus alcances en distintos aspectos de la democracia, estableciendo una tendencia de aumento en su calidad. Ejemplo de ello es que “Un sistema eficiente de rendición de cuentas requiere transparencia gubernamental”²⁹, como el marco general de ejecución para un eficiente sistema global de rendición de cuentas.

Al respecto, es prudente aclarar que la rendición de cuentas es “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o

28 Sergio López-Ayllón, **El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana**, p.21.

29 Luis Carlos Ugalde, **Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México**, p.8

principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad... que implica sanciones en caso de incumplimiento”³⁰ en este sentido, el fundamento de la rendición de cuentas es la obligación de reportar periódicamente los resultados delimitados de las gestiones gubernamentales, por lo que su origen es estrictamente unilateral³¹ es decir, del gobierno al gobierno, respondiendo en esencia más al principio de equilibrio horizontal de poderes, que a un efectivo mecanismo de control ciudadano.

En cambio, la transparencia es “una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público... la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información pública en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla...” en este sentido, la transparencia es el medio a partir del cual el gobierno ejecuta una responsabilidad pública abonando al equilibrio vertical del poder entre la sociedad y el gobierno.

Si bien rendición de cuentas y transparencia no son sinónimos, se reconoce que ambos forman parte de un sistema global de control ya que la transparencia por medio de la apertura de información puede significar el punto de partida para conocer y sancionar las decisiones gubernamentales, en caso de que haya anomalías en su interior. En este punto, la transparencia se inserta en el contexto de la rendición de cuentas, sin que esto implique su homologación.

³⁰ *Ibíd.*, p.14

³¹ Ejemplo de ello es el Informe Presidencial, y los Informes de Labores que presentan periódicamente y en cumplimiento a la normatividad las diferentes instancias gubernamentales ante los diferentes Poderes de la Unión.

CAPÍTULO 2. POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En la democracia moderna, la transparencia debe ser la vía que permite de manera eficiente mejorar la calidad democrática. Sin embargo, en la realidad el poder del Estado tiende a utilizar el secreto, la opacidad y la simulación con la intención de eliminar cualquier contrapeso que intente abrir y democratizar el poder público. La política de transparencia en México, objeto de este trabajo, es al respecto un caso ilustrativo.

2.1 El Recorrido de la Opacidad (1917-1976)

México debió luchar intensamente por consolidar su aspiración democrática, misma que se remonta a sus inicios como país independiente, y que ha sido una necesidad reiterada en cada uno de los momentos en los que ha transformado sus estructuras para adecuarlas a una realidad distinta. Estos cambios marcaron el contexto en el que la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información debieron abrirse camino para convertirse hoy en día en una tangible realidad.

Periodo 1917-1976

Al final del movimiento armado y como su fruto más importante, en 1917 se dio en México una nueva Constitución cuyo objetivo era la búsqueda de la reorganización política del Estado³² y la creación de un Estado Moderno (por medio del fortalecimiento del federalismo, la división de poderes, el establecimiento de los límites al poder y la construcción de la democracia representativa) para lo cual estableció como ejes rectores del desarrollo y de la nueva estructura normativa del

³² Esta Constitución marcó su trascendencia no sólo en México, sino a nivel internacional ya que constituyó la primera carta magna en el mundo, en introducir con rango supremo las garantías sociales.

gobierno y la sociedad; la garantía a los derechos fundamentales.³³ Es así como se introducen en el texto constitucional 29 derechos fundamentales dentro de los cuales se incluye el derecho que tiene el individuo a manifestar sus ideas y conocer información. Estas prerrogativas quedaron establecidas en la constitución de 1917 en los artículos 6º, 7º y 8º.³⁴

Si bien la perspectiva del derecho a la libre expresión era aún básica y tradicional, permitía entrever que ésta se relacionaba en términos generales con una garantía a la información a partir del manejo de tres libertades: la libertad de buscar o investigar información, la libertad de recibir información y la libertad de difundir información³⁵.

La Constitución de 1917 otorgó un amplio reconocimiento a los derechos fundamentales del hombre, mientras que paralelamente otorgó amplias facultades constitucionales al poder Ejecutivo Federal mismo que en palabras de Carranza era un gobierno que “en apego a la ley mantiene el orden y, por ende, garantiza la libertad”.³⁶ Así, se erigió desde la norma un gobierno muy fuerte dotado de amplio poder para intervenir en el proceso de desarrollo económico y promover el bienestar social, con la intención de dar garantía a los derechos de la ciudadanía y transitar de su simple enunciación a su materialización legal. Sin embargo, desde este momento, se comenzó a definir la paradoja que al paso del tiempo se traduciría como el

³³ Un derecho fundamental es un ámbito de libertad que la Constitución reconoce a las personas frente al Estado. Esta libertad está protegida por un derecho para que el Estado o sus autoridades no le impidan a una persona hacer aquello para lo que tiene esa libertad. Así, existen un derecho fundamental cuando tenemos un libertad reconocida en la constitución...un derecho frente al Estado para que éste no le impida a una persona realizar esa libertad..., un mecanismo jurídico de protección para que los tribunales intervengan en caso de una violación al derecho. En Sergio López Ayllón, **Op. Cit.**, p.17

³⁴ El artículo 6º pasó textual de la constitución de 1857 a la de 1917, el artículo 7º referente a la libertad de expresión, tuvo algunas adiciones y el artículo 8º quedó de forma similar. La constitución de 1857 contenía una verdadera declaración de Derechos del Hombre, por lo que influyó considerablemente en la Constitución de 1917.

³⁵“La libertad de expresión, en su concepción contemporánea, comprende tres libertades interrelacionadas: las de buscar, difundir y recibir información e ideas. Nótese que la protección alcanza tanto a aquellos que expresan y difunden sus ideas o pensamientos como a quienes las reciben y aún a quienes desean investigarlas” Sergio López Ayllón, **Op Cit.**, p.12

³⁶ Felipe Tena Ramírez, **Leyes fundamentales de México: 1808-1985**, p.746

principal obstáculo de la vida democrática en México, y a la que el Derecho de Acceso a la Información debía hacer frente: la concentración del poder.

En la realidad, como consecuencia de la falta de voluntad política y el resguardo de intereses y secretos bajo los cuales se justificaba la protección del Estado, la concentración del poder en México fue en detrimento de la consolidación de las garantías individuales. El caso del Derecho de Acceso a la Información no fue la excepción, se tuvo que esperar varios años para su interpretación como una garantía social dando la pauta a una revolución sustancial en la forma de concebir la gestión gubernamental.

Mientras tanto, el sistema político mexicano se enfrentaba con una tensión histórica entre un sistema político formalmente democrático (constitucionalmente) y un régimen político autoritario que descartaba las instituciones y descansaba principalmente en la figura presidencial “la Constitución no se cumplía o mejor, no correspondía al funcionamiento real de las instituciones que en principio debería regular. Ésta es una característica de todos los sistemas políticos autoritarios y no solamente del mexicano. En éstos se crean formalmente, instituciones semejantes a las de los países democráticos, pero en la realidad no funcionan. Su existencia no responde a la acción de las fuerzas políticas en presencia, sino a una necesidad de imitación de instituciones prestigiosas, fuente de legitimidad en las democracias contemporáneas.³⁷ Este sistema se caracterizó por ser autoritario y por lo tanto ilegítimo, concibiendo al ciudadano sólo como un súbdito o agremiado de alguna manifestación del poder, en contra de cualquier principio democrático.

En estos términos, el sistema político mexicano se consolidó bajo las siguientes características:

³⁷ Victor Manuel Muñoz Patraca, **Del autoritarismo a la democracia dos decenios de cambio político en México**, p.34

Un Sistema Presidencialista: México cuenta con un sistema presidencial³⁸ que comprende un sistema de gobierno en donde la figura principal es el presidente. Sin embargo el término *presidencialista* hace alusión a la degeneración del Sistema Presidencial.

Esta degeneración alude a que la figura presidencial concentró no sólo las atribuciones legales establecidas en la Constitución, sino que con ayuda de otros elementos, se convirtió en la principal figura del sistema, extendiendo sus atribuciones y poderes más allá de lo que la norma le proveía, mismas que se denominaron facultades metaconstitucionales, dando origen al hiperpresidencialismo, es decir “un régimen político que se basa en la sobrecarga de poderes, facultades y atribuciones en el titular del poder ejecutivo, en sistemas políticos formalmente basados en la división de poderes”³⁹ Así el Presidente eliminó cualquier posibilidad de equilibrio, control y contrapesos que redujera su poder. Características que al paso de los años se fueron consolidando y ampliando al punto de ocupar todo lo que hemos denominado espacio público. Esta concentración de poderes no sólo elevó el protagonismo de la figura presidencial en el sistema, sino que era directamente proporcional a la reducción del poder de los otros agentes del sistema: los poderes legislativo y judicial, los gobernadores, los grupos de la sociedad como sindicatos y empresarios, y cualquier manifestación de los grupos de la sociedad civil.

Partido Hegemónico: el sistema era prácticamente monopartidista y esto representó una de las mayores fortalezas para el Ejecutivo en relación a la concentración del poder ya que fungió como el mecanismo preventivo de eliminación de cualquier

³⁸ Caracterizado por 1) el presidente es el jefe de Estado y de gobierno, 2) el presidente es electo popularmente, directa o indirectamente por un periodo fijo, 3) El presidente no puede ser destituido por el Congreso, y aquel no puede disolver a éste, 4) El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige al gobierno, 5) El gobierno es unipersonal y el gabinete solo responde a indicaciones del presidente, 6) los ministros solo son responsables ante el presidente 7) se basa en el principio de separación de poderes.

³⁹ Javier Hurtado, **Sistema de gobierno y democracia**, p.86

oposición. En este caso el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no sólo cuidaba al presidente sino que dependía de él.

Los partidos son fundamentales en el sistema democrático, al ser el medio por el cual se ejerce la representación, sin embargo en México el PRI ejercía un poder institucional dentro del sistema, ya que funcionaba como el canal que permitía aglutinar las fuerzas de los grupos sociales (revolucionarios, campesinos y obreros) con lo que eliminaba cualquier posibilidad de inconformidad, oposición o competencia política por parte de algún grupo de la sociedad.

Esto tenía múltiples consecuencias en el sistema, primero no existían elecciones competitivas por lo que la representación no podía ser legítima, el presidente definía a los candidatos y con ello a los evidentes ganadores de la contienda, con lo que le debían el puesto al presidente y no al sufragio de los ciudadanos. El voto era en realidad una simulación y el presidente fungía como el único jefe en todos los sentidos y a todos los niveles.

Nula Competencia electoral: Otro elemento que fortaleció el autoritarismo en el ámbito político es que en una primera época el PRI fue el camino exclusivo para acceder al poder público por la vía electoral, aún cuando existieran otros partidos políticos (que constituían una fachada vacía), la intolerancia hacia otros grupos era evidente.

La democracia mexicana fluctuaba entre la disfuncionalidad que se derivaba de la ausencia de una sólida oposición, un Congreso de la Unión agremiado al partido y supeditado al ejercicio del Poder del Ejecutivo, y una Federación pobre y dependiente del centro. El hecho de que no existiera competencia política y que el PRI fuera el único medio para alcanzar el poder en cualquier nivel o ámbito de gobierno provocó que la totalidad del congreso y los gobernadores pertenecieran al mismo partido político que el presidente, y por lo tanto fueran sumisos a su voluntad, ya que ante la posibilidad de ver truncada su carrera política, aceptaban sin

reticencia las propuestas, las órdenes e iniciativas del Ejecutivo Federal, a quien le debían el puesto.

Al final de cuentas, el Ejecutivo terminó subordinando por todos los medios a todos los poderes del Estado ya que pesar de las formas democráticas instauradas en la norma, éstas no fueron suficientes para transformar un sistema de relaciones políticas de sumisión ante el poder autoritario del Ejecutivo y representaron formas vacías que no permitían avanzar en el respeto y el reconocimiento de derechos de la sociedad.

Ciudadanos como súbditos del poder: Sin una participación efectiva y sin la garantía de libertades, la sociedad se encontraba indefensa, controlada y supeditada al gobierno y necesariamente agremiada a él, esta característica le daba al presidente la capacidad de regular el conflicto social; suprimiendo las exigencias, limitando la participación y las capacidades de la sociedad. Este era el caso de los obreros y campesinos quienes fueron incorporados a la estructura mediante un proceso de afiliación colectiva, misma que le permitía al gobierno el control del conflicto y de las demandas de los grupos, mismas que en caso de expresar inconformidad eran anuladas con francas acciones de violencia y represión. El perfil de la sociedad era ambiguo y débil, lo que permitió que las capacidades de la ciudadanía resultaran nulificadas y pendientes del poder central. El ciudadano no era otra cosa que súbdito del poder presidencial, dependiente de sus prerrogativas y agradecido por sus dádivas. No existían mecanismos de rendición de cuentas, mucho menos de transparencia y los canales de comunicación con el gobierno eran más bien sólo ventanillas determinadas de atención al público, lo que generaba relaciones clientelares, en donde los problemas públicos eran definidos y solucionados desde el poder. La sociedad que recibía “los beneficios” del gobierno, debía sentirse agradecida por haber sido objeto de tal distinción.

En relación al espacio público, éste se reducía al mundo de lo gubernamental. La sociedad no contaba con mecanismos que le permitieran expresarse, ejercer presión de ningún tipo o deliberar sobre los temas públicos, no contaba con información, o

capacidades para debatir y participar en los asuntos comunes, la libre expresión era un mito tanto para los medios de comunicación, como para la sociedad en general, por lo que era de esperarse que con esta dinámica los espacios para la expresión de los intereses particulares de los distintos sectores de la sociedad fueran prácticamente nulificados.

En este contexto no es de extrañarse que en lo que respecta a la participación formal y la representación política, surgieran partidos de “oposición” al PRI, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS), que eran considerados en realidad satélites del partido oficial, situación que impidió el fortalecimiento de una nutrida competencia electoral. Posteriormente, como auténticas oposiciones surgieron el Partido Acción Nacional (PAN en 1939) y el Partido Comunista (PC en 1911) mismos que a pesar de su creación, no significaron un gran cambio en el sistema de libertades y tolerancia para el correcto funcionamiento del sistema de representación y la separación de poderes.

Si bien todo el siglo XX, particularmente de 1917 a 1952 se vio caracterizado por una actitud en suma autoritaria por parte del gobierno hacia la sociedad, a mediados de siglo ésta comenzó a buscar y exigir los canales de participación en el sistema anunciando el inicio de su emancipación. Ejemplo de ello son los periodos de *Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)* y *Adolfo López Mateos (1958-1964)* en los cuales se desarrollaron movimientos importantes que si bien fueron “apagados” violentamente⁴⁰ fueron el preámbulo de medidas liberalizadoras.⁴¹ Otro ejemplo

⁴⁰ Movimientos estudiantiles, magisteriales, laborales y agrarios. Fue el caso de los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1956, donde iniciaron una huelga demandando una Ley Orgánica, así como la construcción de la ciudad politécnica, el ejército ocupó las instalaciones del Instituto y encarceló a los líderes estudiantiles. Siguió el movimiento ferrocarrilero que pugnaba por mejoras salariales y la democracia sindical, en 1958 a causa de la represión murieron varios de ellos, sin embargo no lograron dominar el movimiento y en febrero de 1959 se declara la huelga en Ferrocarriles Nacionales que culmina y en abril del mismo año termina con la aprehensión de casi 10,000 trabajadores, la detención de su líder y el despido de casi todos. El movimiento magisterial que por las mismas causas que el ferrocarrilero, culminó en la detención de su líder y otros dirigentes, todos por el delito de “disolución social”.

⁴¹ “a veces si es posible determinar cuándo una reforma concreta puede ubicarse como liberalizadora o democrática: las primeras se limitan a ceder más espacios o cuotas de poder a la oposición y la disidencia mientras que la segundas otorgan capacidad de decisión a instituciones o grupos no controlados por el gobierno” Adam PRZEWORZKI, *Democracy and the Market*; Political

claro de exigencia de apertura en contra de la cerrazón gubernamental fue el periodo presidencial de *Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)* que encontró su máxima en el movimiento estudiantil de 1968 mismo que hizo evidente la necesidad de la reivindicación de las libertades políticas elementales: el derecho a reunirse con fines políticos y a manifestarse en las calles. A la par, “la inequitativa distribución de la riqueza en los diversos sectores sociales, que finalmente se reflejaron en la pérdida del consenso político y social del Estado”⁴² marcaron un parteaguas en la conquista por el reconocimiento de los derechos, las libertades políticas, y la apertura gubernamental en México. Ejemplo de ello es que como consecuencia de este movimiento, se llevó a cabo una reforma política, que si bien fue limitada para cambiar el sistema de partido hegemónico vigente, si permitió vislumbrar cambios importantes en el engranaje político como son:

- El otorgamiento de la ciudadanía a hombres y mujeres a partir de los 18 años;
- La reducción de la edad requerida para aspirar a los cargos de representación popular: diputados 21 años y senadores 30.

Así, ya en los años setentas y con el antecedente de un gobierno intolerante, la reflexión y los cambios comenzaron a gestarse desde la sociedad, de manera particular en la clase media misma que había elevado su educación y calidad de vida en los centros urbanos. Esta situación hizo que se comenzaran a hacer evidentes las aspiraciones de participación por parte de la sociedad así como de las diversas corrientes políticas que no compartían la visión autoritaria y centralizada del gobierno que hasta entonces había ejercido su fuerza en contra de grupos de la sociedad.

Durante el periodo de *Luis Echeverría (1970-1976)*, a manera de paliativo ante los hechos de octubre de 1968, el gobierno intentó recobrar legitimidad por medio de la implantación de un nuevo sistema de desarrollo económico basado en una política

and Economic Reforms in Eastern European Latin América, Cambridge University Press, 1991, p.14 citado por Luz del Carmen Martí, **Democracia y Derecho a la Información**, p.58.

⁴² Sergio López-Ayllón, **Derecho a la Información**, pp.71-72.

más liberal con respecto a la oposición política, con la intención de reducir el descontento social y hacer sentir -aunque de manera muy escueta- la tolerancia del régimen, lo que incentivó por medio de una nueva reforma electoral el surgimiento de nuevos partidos.⁴³ Sin que esto significara en el fondo un cambio sustancial, estos cambios aunados al desarrollo económico y social hicieron explícitas las aspiraciones políticas de mayor participación y la necesidad de apertura del sistema a las diversas corrientes ideológico políticas, que incentivaron el principio del cambio democrático en México.

Echeverría intentó reconciliar al gobierno con la ciudadanía agraviada por medio de la llamada “apertura democrática” cuya finalidad era abrir el gobierno a los grupos de la sociedad sin embargo, pese a sus buenos deseos y dado el contexto que se vivía en ese momento, los canales que Echeverría estableció no permitían el reconocimiento del descontento hacia el gobierno, por lo que en la realidad las líneas de acción que se aplicaron fueron; la cooptación de las causas ciudadanas, reprimiendo a todo aquel que, previa oferta por parte del gobierno, las rechazara o no se alineara a las ofertas del mismo, lo que hizo evidente que ésta iniciativa no pretendió un cambio profundo del sistema autoritario sin embargo, hubo un avance, ya que este gobierno permitió la manifestación pacífica de diversos grupos.

Así, las esperanzas de la “apertura democrática” se vieron truncadas desde el gobierno mostrando de nuevo elementos fuertemente autoritarios, lo que desvaneció el ímpetu ya expresado por la sociedad. La máxima expresión de que tanto la ciudadanía como la competencia política estaban maniatadas fue evidente en las elecciones de 1976 en donde *José López Portillo* fue el candidato único para las elecciones presidenciales.

Frente al evidente desgaste del sistema, en este periodo la sociedad civil nutrida por una mayor pluralidad inició procesos de movilización a partir de los cuales los ciudadanos reclamaban su derecho a ser tomados en cuenta en el destino de los

⁴³ Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional en 1975 y el Partido del Trabajo en 1976.

asuntos públicos, obligando al Estado a iniciar el camino de las reformas que conllevaran a la democratización del poder.

2.2 Periodo Institucionalizador (1976-2000)

El contexto autoritario en el que México se desarrollaba, a pesar de su organización política consagrada en la constitución de 1917, demostraba que no era un país democrático,⁴⁴ sus instituciones eran precarias y faltas de normatividad, no contaban con canales que les permitiera tener cercanía con la sociedad y su prioridad no era de servicio público sino de burócratas profesionalizados, al servicio de un sistema autoritario. El sistema se encontraba cerrado y agotado al punto de la asfixia, por lo que era necesario, con el afán de evitar un conflicto social, modificar las reglas y abrir el sistema.

Periodo 1976-2000

Es en el periodo de *José López Portillo (1976-1982)*, que las reformas de apertura e inclusión lograron concretarse con base en los antecedentes de movimientos sociales y en las exigencias de apertura por parte de la sociedad.

Como resultado del análisis general de la Administración Pública que se realizó por instrucción presidencial se desprendió el Plan Básico de Gobierno a partir del cual López Portillo expidió una serie de normas que reglamentarían la Constitución, entre las que se encuentran; la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que fue el punto de arranque del proceso de cambio político en México, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Paraestatal que reglamentaba la actuación básica de la Administración Pública, misma que implicó

⁴⁴ "la constitución no se cumplía o, mejor, no correspondía al funcionamiento real de las instituciones que en principio debería regular. Ésta es una característica de todos los sistemas políticos autoritarios y no solamente del mexicano. En éstos se crean formalmente, instituciones semejantes a las de los países democráticos, pero en la realidad no funcionan. Su existencia no responde a la acción de las fuerzas políticas en presencia, sino a una necesidad de imitación de instituciones prestigiosas, fuente de legitimidad en las democracias contemporáneas." en Víctor Manuel Muñoz, **Del Autoritarismo a la Democracia Dos Decenios de Cambio Político en México**, p.34.

“un proceso de descentralización administrativa y de las decisiones políticas que dio mayor claridad al avance democrático en el país. La otra forma de equilibrio de poderes... derivada de la separación territorial, comenzó a revitalizarse. Después de decenios de centralismo, este fue identificado como un obstáculo para la modernización económica y la democracia, al desalentar la iniciativa individual en la actividad económica y la participación de la sociedad...”⁴⁵

Así en octubre de 1977, José López Portillo presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de modificación a la Constitución en un claro propósito de dotar de legitimidad y legalidad al Estado, ampliando para ello la participación de la sociedad, intentando aminorar y canalizar las tensiones que el país experimentaba en esos años. Esta reforma implicó la modificación de 17 artículos⁴⁶ con el fin de ampliar las garantías políticas, entre las cuales se llevó a cabo la modificación del artículo 6^a con el fin de garantizar el derecho a la información en este sentido:

El Derecho a la Información constituye una nueva limitación de la democracia; es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y la riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones... la existencia de un verdadero derecho a la información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.

“La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad individual aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como un instrumento de desarrollo político y social, como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes del cambio social y el cambio de las leyes que exige nuestra sociedad”⁴⁷

⁴⁵ *Ibíd.* p.38

⁴⁶ Con reformas a diecisiete artículos de la Constitución de 1917: 6°, 41°, 51°, 52°, 53°, 54°, 55°, 60°, 61°, 65°, 70°, 73°, 74°, 76°, 93°, 97° y 115°.

⁴⁷ Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Partido Revolucionario Institucional. México, 1976 pp.12 y 14 citado por Christian Laris Cutiño, Mario E. Mejía Pachón y Antolín Sotelo Sánchez, **El Nuevo Derecho de Acceso a la Información Pública en México**, p.32.

Si bien de la lectura de la exposición de motivos se desprende la trascendencia del acceso a la información lo cierto es que la intención general de la reforma fue atender la necesidad de un marco jurídico que regulara el funcionamiento y acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos, con la finalidad de lograr el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuyera a que ésta fuera más enterada, analítica y vigorosa.

Al respecto es de considerarse que como complemento de estas reformas, se modificó el Art. 41 constitucional, quedando de la siguiente forma:

Art.41 ...

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

A partir de estas modificaciones en torno al derecho de acceso a la información, se desprenden las siguientes hipótesis respecto de los alcances y la interpretación de la reforma. La primera es que, "...el objeto de la reforma política, no era reconocer el derecho a la información únicamente a estas entidades de interés público; toda vez que de ser así, hubiera sido suficiente con la adición al artículo 41 institucional"⁴⁸. Otra idea que fortalece esta hipótesis, es el Art. 6º corresponde al Título Primero, Capítulo I de la Constitución Mexicana, que es el espacio dedicado a las garantías individuales de las que goza todo individuo en los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual la interpretación de este artículo debía ser amplia desde la perspectiva de una garantía individual.

Sin embargo la interpretación que permaneció sobre la iniciativa de modificación al artículo 6º Constitucional es que no tenía nada que ver con la posibilidad de un ciudadano de acceder a la información documental de los órganos de gobierno. Si

⁴⁸ Christinan Laris Cutiño, Mario E. Mejía Pachón y Antolín Sotelo Sánchez, **Op Cit.**, p.33

bien el objetivo de dicha modificación era mantener informada a la sociedad, concebía para ello un objetivo y una fórmula distinta. Al respecto, en los motivos de la reforma que envió López Portillo a la Cámara de Diputados se puede leer:

“... se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad, para este fin de estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales. Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6^a...”⁴⁹

“La diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada”⁵⁰

De esta forma, y con esa disyuntiva, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se reformó el artículo 6º constitucional, para quedar redactado con la adición de diez palabras de la siguiente forma:

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

⁴⁹ Exposición de motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución en “Reforma Política”, en Sergio López Ayllón, **Op. Cit.**, p.77.

⁵⁰ “Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 61, 65, 69, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115” enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 4 de octubre de 1977.

La reforma de 1977, planteó importantes modificaciones para institucionalizar las fuerzas políticas opositoras, ofreciéndoles mayores posibilidades de representación con la finalidad de buscar una estabilidad interna de apertura e inclusión. La posibilidad de un cambio formaba parte de una deuda del Estado para con la sociedad mexicana, motivo por el cual estas primeras modificaciones al texto constitucional son el fundamento de la apertura política del sistema, mismas que han tenido tal proyección que incluso hoy vivimos los réditos de aquellos cambios.

El periodo de José López Portillo, continuó desarrollando y afianzando la reforma siendo en la década de los ochenta, que la sociedad civil inició procesos de movilización para reclamar su derecho a ser tomados en cuenta en el destino de los asuntos públicos, con lo que se obligaba al Estado a avanzar en el camino de las reformas que hicieran posible la democratización del poder. Así, fue que en el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) como consecuencia de las modificaciones realizadas a diversas leyes en el periodo inmediato anterior, comenzaron a darse los primeros signos de democratización en México.

En relación al derecho a la información se mantenía la perspectiva de que este derecho se vinculaba con los medios de comunicación como una herramienta de los partidos para presentar, de forma gratuita, sus plataformas y propuestas con la finalidad de ampliar el conocimiento de los ciudadanos y atendiendo la necesidad de legitimar frente de la sociedad, la información sobre la gestión de los asuntos públicos y no como una implicación de un derecho ciudadano para conocer la información generada por las instituciones gubernamentales. Sin embargo, y como resultado de la ambigüedad del texto y la “duda” en la relación entre el artículo 41º y 6º, comenzó un esfuerzo por aclarar los alcances de la reforma al artículo 6º constitucional, motivo por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) interpretó y aclaró que la modificación al Art. 6 Constitucional era una prerrogativa de los partidos políticos no una garantía individual, quedando con ello establecido un sentido restrictivo de sus alcances, mismo que se puede apreciar en la resolución del 15 de abril de 1982:

“... el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho de acceso a la información queda a la legislación secundaria y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”.⁵¹ Con esta resolución queda claro que la Suprema Corte de Justicia (SCJN) consideró de inicio que en dicha reforma no se pretendió establecer una garantía individual.

Sin embargo, la democratización del gobierno y su apertura continuó avanzando por otros caminos, no sin antes dejar un precedente sobre la importancia que para la ciudadanía el tema de la transparencia representaba.

El sistema político comenzó a mostrar señales de cambios, algunos de ellos fueron; que como consecuencia de fracturas internas el PRI se dividió, lo que permitió la formación de un nuevo partido de oposición; Frente Democrático Nacional, lo cual provocó un grave descrédito para el PRI y el nacimiento de una nueva oposición al régimen. Se sumó el avance electoral del PAN y la crisis económica que en aquellos tiempos sufría México. Reflejo de esta situación fueron las elecciones de 1988, en las cuales por primera vez el PRI sufrió una brusca caída electoral y fue objeto de cuestionamientos severos respecto de la legitimidad del triunfo de su candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari.

El periodo de *Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)* no estuvo exento de complicaciones, y de una incesante fluctuación entre el viejo y un nuevo régimen, por un lado tuvo que lidiar entre la falta de legitimidad, la incontenible apertura internacional, los conflictos internos (asesinato del candidato presidencia Luis Donaldo Colosio y el de Mario Ruiz Massieu, así como la presencia del Ejército

⁵¹ José Ramón Cossío D., “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, p.309.

Zapatista de Liberación Nacional) y la pronunciada y evidente concentración del poder en el presidente misma que no fue ajena al descontento social.

Estos acontecimientos fueron moldeando el sistema político, las inconformidades se hacían escuchar, la oposición estaba presente, el PRI perdía la fortaleza institucional y el protagonismo que representaba, mientras que el entorno internacional cuestionaba la legitimidad de la forma de gobierno de México. A modo de paliativo, y como respuesta a la inconformidad ciudadana y a la presión internacional, en 1990 fue creado el Instituto Federal Electoral como la autoridad responsable de organizar las elecciones en lugar de que fuera función del gobierno federal a nivel federal, local y distrital, en calidad de organismo público autónomo. Con lo que el gobierno sacaba las manos del proceso electoral, dando claras muestras de los intentos por legitimar los procesos electorales y democratizar el sistema por medio de la inclusión de ciudadanos en las gestiones del Estado.

Los efectos de este periodo trascendieron el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) mismo que no exento de crisis, tuvo que hacer frente a la peor recesión en 70 años, lo que contribuyó a fortalecer la decadencia del sistema autoritario. Muestra de ello es que en las elecciones para diputados y senadores de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta con lo que se vislumbró la pauta para observar que algo en el sistema político estaba generando profundos cambios: la sociedad. Mientras que la oposición PAN y PRD, iban ganando espacios.

A final de cuentas los valores de la democracia comenzaron a permear por todas las instituciones del Estado Mexicano, ejemplo de ello es que Zedillo expresó estar dispuesto a poner final al “tapadismo” y al “dedazo”⁵² con lo que abrió a la puerta a la votación democrática interna para la elección de un próximo candidato al interior del PRI. Así mismo decidió tomar medidas respecto del manejo del poder que hasta entonces se ejercía, por lo que expresó que mantendría una “sana distancia” con su partido lo que implicó una ruptura histórica en la relación del PRI y el Jefe del

⁵² Gloria M. Delgado de Cantú, **México estructuras política económica y social**, p.102.

Ejecutivo como líder del partido. Este periodo, fue muy importante para la redefinición del sistema ya que a partir de la reforma electoral de 1996, permitió cierta flexibilidad de actuación para la sociedad y los partidos políticos, misma que fue aprovechada por los actores para redefinir el nuevo engranaje público, que dio inicio con la derrota electoral del PRI al perder la mayoría de curules en la Cámara de Diputados en 1997.

En este sentido, la política de transparencia no estuvo exenta a los cambios en el sistema político. Si bien el primer esfuerzo por aclarar los alcances de la definición del acceso a la información fue en 1982, este se retoma con nuevas posibilidades en abril de 1996 cuando la SCJN rectificó el sentido de la resolución de 1982 en relación al carácter de garantía individual del acceso a la información con motivo de la matanza de 19 campesinos en Aguas Blancas,⁵³ municipio de Coyuca de Benítez en el estado de Guerrero, estableciendo que:

“Tal derecho (el de la información) es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas ... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de

⁵³ el 28 de junio de 1995 agentes del agrupamiento motorizado de la policía guerrerense dispararon en contra de integrantes de la Organización Campesina de la Sierra Sur (OCSS) el saldo fue de 19 campesinos muertos y 23 heridos.

*la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla de conocimiento de los gobernados.*⁵⁴

Esta declaración dio paso a la consideración que el derecho a la información exigía “que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales ...”⁵⁵ con lo cual, la SCJN reconsidera los alcances del Art. 6º constitucional y estableció que el derecho a la información *si es una garantía individual*, pues sin este reconocimiento difícilmente podría haber considerado que los hechos sucedidos en Guerrero constituían una violación a las garantías individuales.

Luego de esta decisión, en varias sentencias la SCJN reconoció que el derecho a la información sí era una garantía individual y que el artículo 6º de la Constitución consagraba el derecho de todo ciudadano a la información. Incluso llegando a reconocer que su interpretación original, que lo limitaba a una garantía por los partidos políticos, era incorrecta y que se trataba claramente de una garantía individual. Ya en este momento el verdadero reto era la construcción de la normatividad reglamentaria misma que tendría que esperar sólo algunos años más.

Fue en este periodo en el que con el reconocimiento del derecho de acceso a la información como una garantía individual, se comenzaron a dar los primeros ejercicios de acceso a la información, relacionados con el salario del Presidente, así como de los montos de la partida secreta. Al respecto, estas solicitudes fueron atendidas bajo el derecho de petición (Art. 8º), es decir, se evidenció que con independencia de su reconocimiento, del derecho de acceso a la información no sería efectivo en la medida que no existiera un procedimiento para su ejecución.

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p.513, S/A, **Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos**, pp.9-10

⁵⁵ Sergio López-Ayllón, **El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana**, p. 14

Paralelamente el término transparencia, y rendición de cuentas comenzó a formar parte del discurso político como un valor democrático sustancial. Ejemplo de ello es el periodo de Zedillo, en donde los discursos comenzaban a destacar la necesidad y la importancia del término “transparencia” asignándole un papel muy importante como mecanismo de rendición de cuentas frente al compromiso de informar, y ser supervisado. Esta es una perspectiva nunca antes vista en la Historia del México, es el reconocimiento gubernamental de una necesidad innegable en la democracia, en contra de la corrupción y el control del poder que simbolizaba la burocracia en deterioro de la consolidación de la ciudadanía. Esta perspectiva inédita se encontraba íntimamente relacionada con la apertura comercial, que se vislumbraba como inevitable.⁵⁶ Sin embargo “las voces que dentro y fuera de la administración argumentaban por una mayor atención al acceso a la información eran poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo poco propicio para un cambio profundo en esta materia. Hubo que esperar al cambio de régimen para que estas ideas encontraran un terreno fecundo”⁵⁷ Sin embargo, durante este periodo ya se habían hecho presentes los primeros esfuerzos por la reglamentación del artículo 6º, ejemplo de ello es el Anteproyecto de Ley Reglamentaria del Art. 6º Constitucional, elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia que establecía lo siguiente:

“... la acción de gobierno es de carácter público e interés social, por lo que el Estado deber garantizar el acceso libre y oportuno a ésta. Por ello la información debe ser amplia, veraz, oportuna y responsable. El funcionario público está obligado a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos. Se exceptúa la

⁵⁶ “en buena medida como resultado de la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se habían abierto paso tímidamente en la legislación mexicana”, en Sergio López Ayllón “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, p.5

⁵⁷ *Ibid.*, p.5

información clasificada como reservada por autoridad competente. Este carácter sólo podrá establecerse por tiempo determinado entre dos y diez años”.⁵⁸

Así como la presentada por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en donde se puede identificar elementos relevantes y coincidentes para la consolidación del Derecho de Acceso a la Información y su regulación, como son:

- El derecho a la información es reconocido como una garantía individual que reconoce el derecho de pedir información;
- El derecho a la información será vinculado con el derecho a conocer la verdad;
- La información generada por los organismos públicos es de la sociedad, por lo tanto es pública;
- La información que el gobierno proporcione deber ser veraz, oportuna, responsable;
- Existen casos de excepción y periodos bien definidos para la negativa de la información.

La culminación, de las reformas de 1977 y de las reformas electorales de 1986, 1990 y 1996 tuvieron su máxima expresión en el 2000 cuando el 2 de julio se reconoció el triunfo electoral del candidato presidencial del PAN, Vicente Fox.

Con este acontecimiento el partido hegemónico se volvió parte de la oposición frente a la presidencia, la relación PRI-gobierno-Ejecutivo dejó de existir, el líder del partido priista sería votado y elegido por sus agremiados separándose a sí de la influencia presidencial, la pluralidad partidista se expresaba a todos los niveles municipal, estatal y federal, en la Cámara de Diputados y de Senadores. La sociedad se había hecho presente no sólo con el voto, sino con claras señales de que no aceptarían más que su voz no fuera escuchada.

⁵⁸ Sergio López Ayllón, **El derecho a la información**, p.110

Así, comenzó un periodo de redefiniciones democráticas en México, y el inicio del México Contemporáneo.

2.3 La Política Pública de Transparencia: El Derecho de Acceso a la Información (2000-2002)

En los últimos años del siglo XX hubo en el mundo una creciente ola de apertura⁵⁹ que impulsó el proceso de liberalización de la sociedad produciendo un significativo cambio de valores que hicieron evidente la contradicción con los sistemas cerrados y autoritarios como el de México. La necesidad de elecciones libres y equitativas hizo necesaria la búsqueda de reformas que fortalecieran la democracia por medio de incentivar la acción ciudadana y la legítima representación, que atacaran el déficit en materia de rendición de cuentas, ya que si bien las elecciones libres eran el factor más importante para llevar a cabo la democracia, no eran suficientes para asegurar la confianza y legitimidad en el gobierno.

La política de transparencia logra en México su materialización por medio del Derecho de Acceso a la Información (en adelante DAI) como uno de los pilares de la democracia participativa, tomando su mayor relevancia como política pública a partir de ser el resultado del esfuerzo conjunto entre el gobierno de la alternancia y la sociedad civil.

Periodo 2000-2002

El 6 de julio de 2000, México dejó atrás un régimen autoritario y de partido hegemónico, Vicente Fox candidato del PAN llega a la presidencia con la legitimidad y las esperanzas de un pueblo ávido por hacer valer su voluntad ciudadana en búsqueda del cambio. Este era el momento para tratar los temas pendientes y exigir la reconfiguración del espacio público por medio de la acción

⁵⁹ Oleada democratizadora en los últimos cinco años del siglo XX, breve periodo en el cual, más de 40 países del mundo –incluyendo México– instituyeron sus propias leyes de acceso a la información.

ciudadana. El gobierno del cambio, el PAN, abanderó la causa de la transparencia desde la campaña, por lo que no es de extrañarse que en “el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la administración ... dio seguimiento al tema; de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción así como a la transparencia de la acción gubernamental”⁶⁰ para lo cual se propuso mejorar los procesos de sistemas de trabajo organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos. Además se reconoció que los mecanismos e instancias de control existentes no se orientaban a detectar prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normativa.

Por esta razón a pesar del ímpetu ciudadano de aquellos días, la iniciativa para resanar la deuda sobre la reglamentación del artículo 6º constitucional, surgió desde el gobierno. Sin embargo, como veremos más adelante, la participación que tuvo la sociedad fue definitiva para garantizar la expresión de la voluntad ciudadana respecto de sus alcances, ésta reglamentación evidenció la voluntad mutua, entre la sociedad y el gobierno, para fortalecer la joven democracia mexicana y empoderar a los ciudadanos.

Es así como con esta visión del gobierno del cambio, el equipo de transición tuvo a bien señalar que una de las acciones prioritarias del nuevo gobierno estaba en el área de transparencia y rendición de cuentas, elementos pendientes del antiguo régimen, por lo que comenzaron la tarea de reglamentar el artículo 6º que garantizaría el derecho a la información desde una perspectiva amplia y moderna, que separara el tema de los medios de comunicación del Derecho de Acceso a la Información, como garantía social.

En octubre de 2000 la Coordinación Política del Equipo de Transición creó un proyecto de reglamentación que presentó al presidente Fox, quien giró instrucciones

⁶⁰ Luis Carlos Ugalde, **Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México**, p.51

para que se iniciaran los trabajos necesarios para la elaboración de un proyecto de ley en la materia.

En marzo de 2001 ya integrado el nuevo gobierno, se formó un grupo de trabajo intersecretarial⁶¹ en donde se comenzó la configuración de la Ley de Acceso a la Información (en adelante LAI) y a finales del mes ya se habían tomado las primeras decisiones para el esquema general de la Ley, que consistían en:

- La LAI establecería el derecho de acceso a los ciudadanos y las obligaciones a las instituciones del Estado;
- LAI comprendería solamente a la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República pues se consideró inadecuado que una iniciativa del Ejecutivo incluyera al resto de los poderes, quienes deberían tomar sus propias decisiones sobre como regular en la materia;
- Por razones constitucionales, la LAI sólo podría aplicarse en el ámbito federal, por ello no podría incluir a estados y municipios;
- Se adoptaría un principio general de acceso a la documentación administrativa y se establecería una lista de materias exceptuadas (lista negativa) sujeta a temporalidad determinada;
- Asimismo, la LAI incluiría una serie de obligaciones positivas para que las entidades de la administración pública federal pusieran información a disposición de los particulares, principalmente a través de Internet;
- La LAI incluiría la materia de protección de datos personales;
- Se consideraría dar un tratamiento especial a las dependencias sensibles, principalmente SEDENA, SEMAR, PGR y CISEN;
- Se otorgaría a los ciudadanos el derecho de interponer un recurso de reconsideración o revisión ante la negativa de información gubernamental;

⁶¹ Donde participaron los equipos de Trabajo de Santiago Creel Miranda (SEGOB), Francisco Barrios Terrazas (SECODAM), Pedro Cerisola Weber (SCT), Carlos Arce Macías (COFEMER) y Juan de Dios Castro Lozano (CJEF).

- El órgano de control sería de naturaleza administrativa. Se trabajaría en un diseño óptimo, buscando darle intervención al Congreso en la designación de su(s) titular(es). En la primera etapa sus determinaciones serían recomendatorias, para posteriormente hacerlas vinculatorias;
- La LAI tendría un enfoque gradual, de información básica al principio hasta llegar a la máxima apertura posible. La LAI contendría plazos específicos para las distintas etapas de la apertura;
- La LAI tendría efectos a partir de su entrada en vigor y no se aplicaría a documentos elaborados previamente. Para resolver esta cuestión se consideraría la expedición de una ley de archivos.⁶²

Como se puede observar muchas de las premisas de este primer trabajo acompañaron el desarrollo del mismo e incluso ganaron un espacio en la Ley actual. El trabajo siguió y el grupo intersecretarial continuó con reuniones hasta julio de 2001 cuando se concluyó la primera fase del documento del trabajo, con vísperas a la creación de la iniciativa de ley, previa consideración de estudios de legislación comparada internacional en la materia así como la viabilidad en el contexto mexicano. Una vez concluido el documento de trabajo, el grupo intersecretarial se acercó al Poder Legislativo con la finalidad de convertirlo en iniciativa de ley, sin embargo a la par ocurrieron algunos sucesos que abrieron la discusión al público.

El interés por diversos grupos de incidir en la reglamentación del derecho, era evidente, ejemplo de ello fueron la presentación de una iniciativa de Ley de Acceso a la Información por parte del Diputado Luis Miguel Barbosa del PRD , así mismo de algunos estados de la República que presentaron iniciativas de leyes de acceso, sin embargo el más importante a la luz del tiempo fue el Grupo Oaxaca⁶³ creado en

⁶² Sergio López-Ayllón, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo", p. 9

⁶³ Entre sus principales integrantes figuraban: Juan Fco. Escobedo (Universidad Iberoamericana), Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava (Universidad Anáhuac), Jorge Carpizo (Universidad Nacional Autónoma de México), Jorge Islas (Universidad Nacional Autónoma de México), Oscar Pérez (Académica Mexicana de Derechos Humanos), Juan Francisco Ealy

2001 y formado por un grupo de académicos y periodistas que previa declaración pública establecieron en un documento denominado “Declaración Oaxaca”⁶⁴ que una LAI debería contener, al menos, los siguientes elementos:

- a. Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano;
- b. Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia;
- c. Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada;
- d. Identificar las excepciones –que como tales serán mínimas- para el acceso a la información pública;
- e. Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado; es decir, si se trata de información restringida;
- f. La iniciativa tendrá también que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.⁶⁵

Como la medida más trascendental para la hechura de la Ley, el Grupo Oaxaca hizo pública su intención de pasar al terreno de los hechos integrando una comisión de trabajo para la redacción de un anteproyecto de *Ley de Acceso a la Información*

(Periódico el Universal), Alejandro Junco (Periódico Reforma), Rossana Fuentes Berain (Fundación Información y Democracia) Benjamín Fernández (Asociación Mexicana de Editores de Periódicos).

⁶⁴ Consultado en mayo de 2014 desde <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>

⁶⁵ Declaración Oaxaca 24 de mayo de 2001. Consultado en el mes de mayo de 2014 desde <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>

Pública, haciendo énfasis y basando sus esfuerzos en el optimismo reflejado en las declaraciones de representantes del Poder Ejecutivo y de miembros del Congreso de la Unión en la búsqueda del consenso en torno al tema. Así, decidieron participar como un grupo de la sociedad civil para alcanzar aquellos fines en donde, a decir del documento, *la sociedad tiene una gran responsabilidad de construir activamente su propio destino ya que sólo la participación comunitaria garantiza proyectos de verdadero servicio al público.*

A partir de este momento es que comienza la construcción de la Política Pública de la Transparencia en México, siendo una iniciativa gubernamental incentivada y nutrida desde la sociedad, misma que ha exigido ser incluida en la toma de decisiones para la definición de los alcances de la política. Por este motivo la iniciativa del Grupo Oaxaca, no sólo fue trascendente en términos del análisis de sus planteamientos hacia la construcción de un verdadero Derecho de Acceso a la Información en México, sino que representó en sí misma la incorporación al debate público de un proyecto ciudadano no partidista, es decir desde una sociedad que reclamaba el derecho a saber de manera puntual, veraz y oportuna las acciones y decisiones que eran tomadas en su nombre por el gobierno, en un auténtico ejercicio de soberanía. Así éste grupo fue un actor muy activo y de los más representativos para la negociación y elaboración de la LAI.

Como resultado del interés político y social sobre la reglamentación de la Ley, pronto se formó una corriente de opinión favorable en torno al tema, así como en relación a la participación de la sociedad, misma que comenzó a hacerse notar con cada vez más ímpetu y en septiembre de 2001 se acordó realizar una consulta pública para concentrar y conjugar inquietudes e intereses de grupos sociales y políticos, servidores públicos de diversas dependencias y entidades, así como expertos y líderes de opinión en el tema. Para lograr este objetivo y que los resultados fueran ordenados y fructíferos se acordó discutir sobre un documento base

que fue el documento de trabajo realizado por el grupo del Gobierno Federal. Mientras y por su parte, varias entidades se dieron a la tarea de elaborar proyectos de iniciativas de la Ley de Acceso a la Información – en su mayoría muy parecida al proyecto gubernamental.⁶⁶

La consulta pública se llevó a cabo poniendo a disposición pública los documentos que se habían utilizado para preparar el anteproyecto, así como un foro virtual en Internet. Finalmente en el Distrito Federal se prepararon cinco mesas temáticas específicas⁶⁷ en donde participaron especialistas en el tema, sin embargo a ninguna de estos foros públicos asistió el Grupo Oaxaca a pesar de la fuerza que en torno al tema este grupo tenía, ya que a decir de Juan F. Escobedo integrante del Grupo Oaxaca: “El gobierno pretende tomar distancia del impulso y de la iniciativa del grupo y apela a la sociedad en general, convocando a foros de consulta pública. El Grupo Oaxaca advierte que la estrategia tiene la pretensión de minimizar su iniciativa y decide no emitir ninguna opinión colegiada en las consultas,...”

Los resultados de la consulta –sobre todo la posición no gubernamental- hicieron evidente que el proyecto del Ejecutivo Federal debía ampliarse en virtud de lo cual, se tomaron, entre otras, las siguientes decisiones, para presentar la iniciativa de Ley ante el Congreso:

- Ampliar el ámbito de aplicación del anteproyecto para incluir a todos los poderes federales, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos con un diseño orgánico indicativo;

⁶⁶ Entidades Federativas con proyecto de Iniciativa de Ley de Acceso a la Información.

Entidad Federativa	Fecha Presentación al Congreso Local
Guanajuato	22 de marzo de 2001
Nayarit	22 de marzo de 2001
Nuevo León	28 de marzo de 2001
Querétaro	25 de junio de 2001
Tamaulipas	10 de octubre de 2001

⁶⁷ 1.- Sujetos Obligados y diseño institucional, 2.- Excepciones al acceso a la información 3.- Costos y tarifas del acceso a la información; 4.- Información del Poder Ejecutivo; 5.- Información del Poder Legislativo; 6.- Información del Poder Judicial y de procuración de justicia.

- Establecer un órgano administrativo con la mayor autonomía posible, técnica operativa y presupuestal, para el Poder Ejecutivo, que se llamaría Comisión de Garantías de la Información, y que supervisaría la aplicación de la Ley en la administración Pública federal;
- Incluir de manera indirecta a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales a través de los informes, auditoría y verificaciones que ordenara el Instituto Federal Electoral (IFE);
- Incluir también a las personas que recibieran recursos públicos mediante la obligación, para los organismos que entregaran recursos públicos, de hacer pública la información relativa a los montos y personas a quienes se los entregaran;
- Proponer una reforma al artículo 214 del Código Penal Federal (ejercicio indebido de funciones públicas) para incrementar las sanciones correspondientes a la fracción IV del mismo artículo;
- Establecer mecanismos para asegurar, en la mayor medida de lo posible, la calidad de la información que pusieran a disposición del público las entidades de la administración pública federal;
- Mantener y reforzar las facultades del Archivo General de la Nación en materia de archivos en tanto se expidiera una Ley de Archivos;
- Mantener el proceso deliberativo como una de las materias reservadas;
- En tanto no se expidiera una Ley de Protección de Datos Personales, mantener un capítulo en esta materia dentro de la Ley de Acceso.

Así, a partir de estas condiciones, se modificó el documento de trabajo dando como resultado la versión definitiva del anteproyecto de Ley, ya con exposición de motivos e impacto regulatorio fue la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001.

Previendo el riesgo de que el Gobierno Federal presentara un proyecto insuficiente a las necesidades y expectativas generadas por la Ley, el 11 de octubre de 2001 el

grupo Oaxaca presentó una iniciativa, a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con lo que el Grupo Oaxaca entró en la disputa simbólica por el espacio público mediante una ley elaborada enteramente por un grupo de la sociedad civil, así el Grupo Oaxaca tuvo que empezar a cabildear para que su iniciativa fuera tomada en cuenta, el resultado de este cabildeo fue que en la cámara baja un grupo de diputados del PRI, PRD, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática presentaron la propuesta “esta iniciativa era, con ligeras modificaciones, un proyecto elaborado por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca (iniciativo del Grupo Oaxaca) en la que durante varios meses había trabajado y que constituía una especie de “contrapropuesta” de la sociedad civil frente a la propuesta del Ejecutivo. En realidad, ... ambas propuestas coincidían en los puntos fundamentales. Diferían sí, en cuestiones técnicas y de detalle”⁶⁸

En este momento el Congreso Federal tenía en sus manos tres iniciativas de Ley de Acceso a la Información Pública – la del Poder Ejecutivo, la del diputado Luis Miguel Barbosa (PRD) y la de diputados del PRI, PRD, PT, PCD o del Grupo Oaxaca- las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados que sería la encargada de llevar a cabo el análisis comparativo de las iniciativas a fin de integrarlas en una sola propuesta, por lo que se formó un grupo técnico, formado por miembros de la Comisión, del Ejecutivo Federal y del Grupo Oaxaca. Así la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. Una vez aprobada pasó a la cámara revisora, que en este caso era la de Senadores y ahí se aprobó con votación unánime de los partidos políticos, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año.

La reglamentación del Artículo 6º constitucional, es una muestra, por más significativa de una política pública. La sociedad exigió que el tema de la apertura y

⁶⁸ Sergio Lopez-Ayllon, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, p.17.

la transparencia quedara establecido como prioridad en la agenda del gobierno, mismo que se nutrió de forma significativa de la influencia de la sociedad civil para la resolución de una iniciativa satisfactoria. Fue una clara muestra de una nueva forma de definir y llevar a cabo acciones de impacto gubernamental desde la sociedad en una clara sumatoria de esfuerzos y capacidades, ya que “un análisis comparativo de la iniciativa del Ejecutivo con el texto finalmente aprobado por el Congreso muestra que se retomó en su mayor parte el anteproyecto del presidente Fox, tanto respecto de su estructura como de sus contenidos normativos. Esto se explica por su mayor calidad técnica y por el conocimiento más detallado de la operación del gobierno federal...Sin embargo, hubo algunas propuestas del Grupo Oaxaca que enriquecieron el proyecto. Como son:

- La inclusión de una mejor definición de seguridad nacional (artículo 3º fracción XII).
- La eliminación de la suplencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por considerarse que ésta era implícita.
- Establecer disciplinas para asegurar la mejor disponibilidad, calidad y oportunidad de la información que proporcionen los sujetos obligados (artículos 7º. Parte final y 9º.)
- Obligar al poder Judicial a hacer públicas las sentencias que hayan causado estado, permitiendo que las partes puedan oponerse a la publicación de sus datos personales (8º.)
- Precisar que la reserva de la información que forma parte del proceso deliberativo sea pública una vez que se adopte la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada (artículo 14 fracción VI).
- Establecer que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de investigaciones de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad (artículo 14 último párrafo).

- Precisar que la ampliación del plazo de reserva puede solicitarse sólo de manera excepcional (artículo 15).
- Establecer el contenido de los índices de información reservada (artículo 17).
- Modificar la denominación del órgano de Comisión de Garantías de la Información a Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Modificar de 3 a 5 el número de comisionados, ampliar el plazo de su encargo de 4 a 7 años y precisar las causales de remoción (artículo 34).
- Ampliar algunas de las atribuciones del IFAI, en particular la de elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento de la Ley; cooperar con órganos similares de las entidades federativas y municipios y la de preparar su proyecto de presupuesto (artículo 37 fracciones XIV a XVIII).
- Precisar el contenido del informe que el IFAI deberá enviar al Congreso (artículo 39).
- Ampliar las causales de procedencia de recuso ante el IFAI (artículo 30 fracción III y IV).
- Introducir la suplencia de la queja en la sustanciación del recurso ante el IFAI (artículo 52).
- Crear el recurso de reconsideración ante el IFAI (artículo 60).
- Añadir algunas causales de responsabilidad adicionales a las propuestas por el Ejecutivo (artículo 63 fracciones I, IV, VI y último párrafo)⁶⁹

Ahora en nuestro país, el Derecho de Acceso a la Información no sólo es reconocido como un derecho fundamental de corte democrático en la norma, sino que logra su

⁶⁹ *Ibid*, Pág.20.

reconocimiento y materialización a partir de su reglamentación. Esta Ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del Estado, y su ejemplo ha impactado en todas las áreas e instituciones de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura de lo público y su relación con los ciudadanos, a partir de la cual, y como nunca antes, las instituciones difunden, publican y vuelven accesible una gran cantidad de información relevante sobre sus decisiones y actividades.

Esta inusual resolución en la política mexicana – que conjuntó a la sociedad participativa y al gobierno abierto- fue resultado de una serie de circunstancias que convergieron; un gobierno de alternancia, del reconocimiento de una deuda del régimen para con la ciudadanía y una sociedad organizada y consciente de su papel en la democratización del país. Con lo que se reafirma la necesidad de un entorno democrático para la consolidación de medidas de apertura; la promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha sido una de las adquisiciones democráticas más importantes de México. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, poniendo en manos de los ciudadanos una gran cantidad de datos y documentos para la toma de sus propias decisiones, ayudando a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, la corrupción y la discrecionalidad propias del régimen autoritario.

Esta ley como parte de la política de transparencia es el parteaguas para el cambio del discurso a los hechos por medio de un procedimiento puntual aplicado en la cotidianeidad de la Administración Pública, estableciendo con claridad los criterios a partir de los cuales el Estado garantizará que cualquier persona puede ejercer el Derecho de Acceso a la Información, asegurando la libertad de cualquier persona para solicitar, investigar o buscar información sobre las instituciones del Estado.

2.4 Consolidación del Derecho de Acceso a la Información (2002-2014)

Con la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002 se llevó a cabo una de las adquisiciones democráticas más importantes de México, poniendo en manos de los ciudadanos una gran cantidad de documentos y datos de primera fuente para la toma de sus propias decisiones, fortaleciendo así la dinámica de lo público en la democracia y ayudando a romper las inercias gubernamentales, el secretismo, la discrecionalidad y la corrupción. Sin embargo, la instrumentación de la ley y su consolidación no ha sido por mucho más sencilla que su promulgación.

Periodo 2002-2007

Promulgada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública el 11 de junio de 2002, implicaba que como paso inmediato se diera inicio a la implementación de la Ley.

Como primer paso de este ordenamiento legal, se creó un organismo encargado de promover y garantizar el ejercicio del DAI, el Instituto Federal de Acceso a la Información (en adelante IFAI), mismo al que por Decreto de Creación de fecha 24 de diciembre de 2002 se le dio vida, estableciendo su naturaleza jurídica así como sus particularidades dentro de la Administración Pública Federal (en adelante APF).

Este organismo ya con “vida” debía hacer valer la LFTAIPG, misma que entraba en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) y otorgaba un *vocatio legis*⁷⁰ de un año para hacer las adecuaciones necesarias que permitieran la aplicación de la Ley y con ella la garantía en el ejercicio del DAI. De igual forma y a la par, en el transcurso de ese año las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (en adelante APF), y

⁷⁰ Transitorio del Decreto de Creación: Octavo.- Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

los sujetos obligados debían trabajar en torno a los mecanismos procedimentales y que harían una realidad su aplicación, debían prever al personal, los mecanismos, los sistemas electrónicos y los espacios que le dieran cabal cumplimiento.

La ley entró en vigor el 12 de junio de 2013, sin embargo el IFAI comenzó a trabajar desde la fecha de su creación, respecto de sus atribuciones y responsabilidades conferidas en la Ley, por lo cual realizó un trabajo arduo con la intención de prepararse orgánica, funcional y normativamente lo más pronto posible (aproximadamente 6 meses) en torno al tema para el que fue creado en el marco de las atribuciones que le confería la LFTAIPG.

Al iniciar la vigencia de la LFTAIPG y hasta mayo de 2004, el trabajo se concentró en sentar las bases para el cumplimiento normativo de la Ley, así como en adquirir experiencia en la aplicación de la misma. En el transcurso del primer año de aplicación de la ley se tuvieron avances importantes, como son:

- La publicación del Reglamento de la LFTAIPG⁷¹ el 11 de junio de 2003 con lo que se dio cumplimiento al artículo sexto transitorio de la LFTAIPG.
- La publicación reglamento interior del IFAI el 5 de junio de 2003 y en donde se estableció su estructura, funcionamiento y operación.
- Se emitieron diversos lineamientos⁷² y formatos⁷³, como parte de las funciones reguladoras del IFAI, para facilitar la aplicación de la Ley y las labores del Instituto.
- Implementación de herramientas tecnológicas de Información para la ejecución del derecho como eran el Portal de Internet, listado de sistemas

⁷¹ En el que participaron la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública (entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el IFAI, así como expertos que buscaron favorecer la facilidad del acceso a la información, mismos que se vieron nutridos con los comentarios recibidos a través de la consulta pública que organizó el Ejecutivo en torno al tema (del 26 marzo al 17 mayo 2003) así como por las aportaciones de las Unidades de Enlace.

⁷² Entre ellos, se emitieron lineamientos respecto del trámite de las solicitudes de acceso a la información, clasificación y desclasificación de la información, índices de expedientes reservados, organización y conservación de los archivos, corrección de datos personales, entre otros.

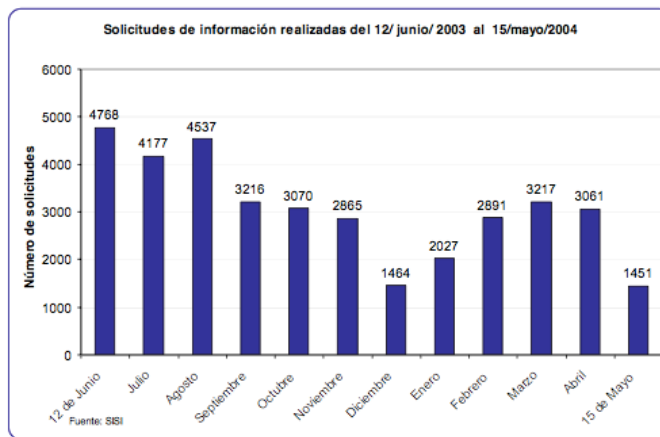
⁷³ Formatos de solicitudes de acceso a la información, acceso o corrección a datos personales, recursos de revisión y reconsideración ante el IFAI, entre otros.

de datos personales, sistema de Solicitudes de Información (SISI), Sistema para auxiliar la gestión de las solicitudes de información (SISITUR).

- Evaluación del portal de transparencia a 220 dependencias y entidades determinando el grado de cumplimiento del artículo 7° de la LFTAIPG.
- Consolidación y capacitación a las Unidades de Enlace y a organizaciones de la sociedad civil.
- Vínculos con estados y municipios (en donde destaca el apoyo técnico para implantar el SISI, en las entidades del país) así como convenios generales de colaboración con otros sujetos obligados

Para 2004, se habían recibido 36,803 solicitudes de información a toda la APF, de las cuales se habían respondido 32,091, es decir, el 87%. Asimismo, solo el 3% habían derivado en recursos de revisión, lo cual manifestaba en buena parte el esfuerzo de la APF en su conjunto para sumarse al reto por la transparencia.⁷⁴

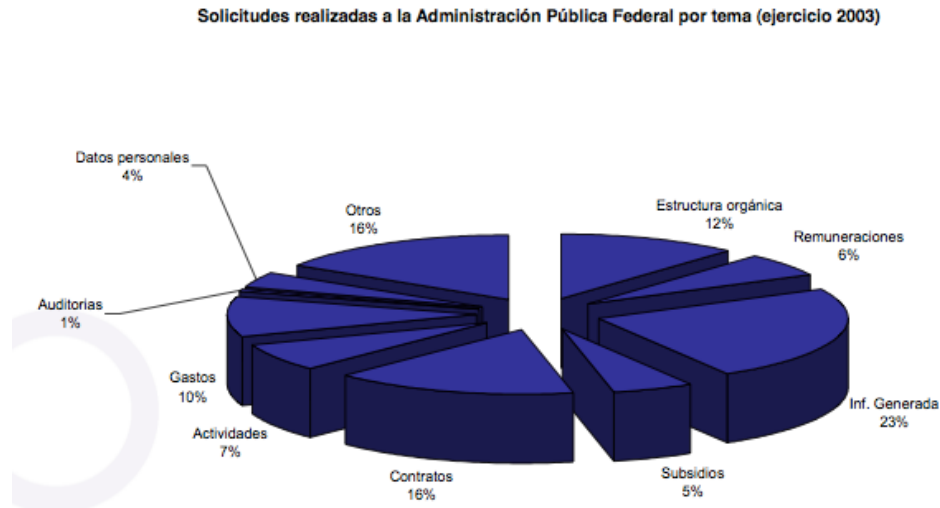
DISTRIBUCIÓN DE SOLICITUDES POR MES



Fuente: Informe de labores del IFAI 2003-2004 al H. Congreso de la Unión, p. 27

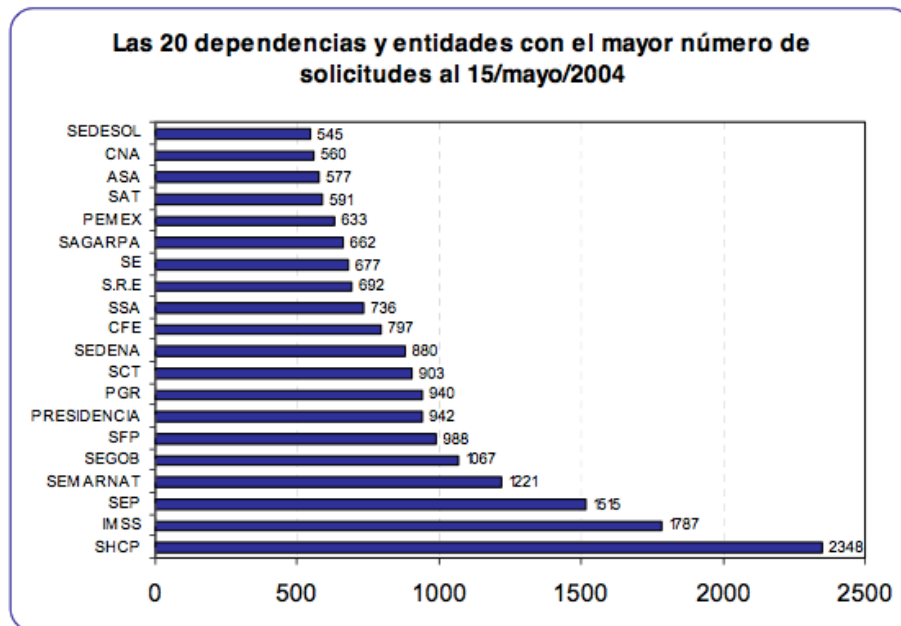
⁷⁴ Informe de Labores IFAI 2003-2004, Pág.27 consultado en el mes de mayo de 2014 desde http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2003-2004.aspx

DISTRIBUCIÓN DE SOLICITUDES POR TEMA



Fuente: Informe de labores del IFAI 2003-2004 al H. Congreso de la Unión, p. 28

DISTRIBUCIÓN DE SOLICITUDES POR INSTITUCIÓN DE LA APF

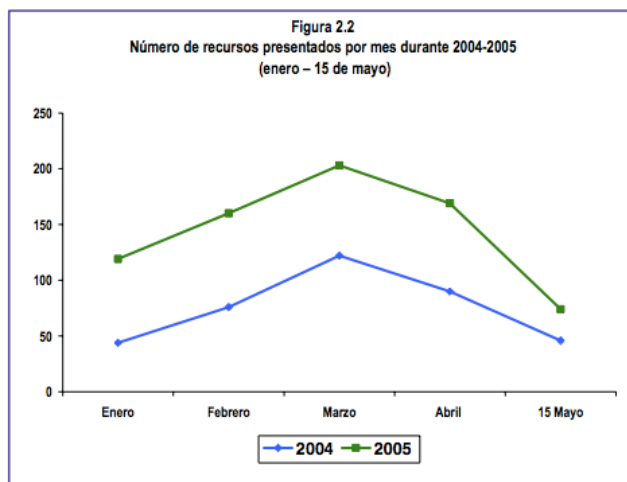


Fuente: Informe de labores del IFAI 2003-2004 al H. Congreso de la Unión, p. 29

Estas cifras evidenciaban la rapidez con la que la sociedad aprendió, en un solo año, a ejercer este nuevo derecho, así como la rentabilidad del IFAI. Los retos eran muchos y evidentes, pero el trabajo se concentró en lograr la uniformidad, modernización, coherencia, difusión y facilidad en el acceso a la información.

Como parte de los trabajos del IFAI, y con la finalidad de cumplir con el objetivo de la Ley de facilitar el acceso expedito a la información, como fin de la Ley, contenida en los documentos solicitados por los ciudadanos, el 20 de febrero de 2004, el IFAI publicó en el DOF los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Así mismo, el 11 de mayo de 2004 la LFTAIPG, sufre su primera modificación con la intención de salvaguardar el derecho a la privacidad en relación a los datos personales relacionados con los expedientes e historiales clínicos. Esto resulta importante porque a partir de la ejecución de la Ley, ésta trasciende las bondadosas expectativas de origen para volverse una práctica en la realidad. Ya en el tercer año de vigencia de la LFTAIPG y segundo de su aplicación, plantados los cimientos del ejercicio del derecho y con la experiencia acumulada, la aplicación de la Ley comenzó a mostrar sus retos, avances y reticencias.

Si bien las solicitudes presentaron una tendencia creciente, también hubo un aumento en el número de recursos de revisión recibidos por el IFAI, ejemplo de ello es el aumento en 54.4% que represento 2004 respecto del mismo periodo, junio a diciembre, del año anterior. Así mismo de enero a mayo de 2005 hubo un aumento del 91.8%, en comparación con el mismo periodo del año anterior.



Fuente: Informe de labores del IFAI 2004-2005 al H. Congreso de la Unión, p.16

Recursos recibidos en el Instituto en el período enero - 15 mayo				
Mes	N° de recursos 2004	N° de recursos 2005	Diferencia	Aumento %
Enero	44	119	75	170.5
Febrero	76	160	84	110.5
Marzo	122	203	81	66.4
Abril	90	169	79	87.8
15 - Mayo	46	74	28	60.9
Total	378	725	347	91.8

Fuente: Informe de labores del IFAI 2004-2005 al H. Congreso de la Unión, P. 16

Dadas las circunstancias de consolidación del procedimiento de acceso a la información por el cual las solicitudes de información iban a la alza, así como los Recursos de Revisión y con la finalidad de dar certidumbre y volver sistemática la labor del Pleno del IFAI, se fortaleció la emisión de interpretaciones de la LFTAIPG, a partir de las cuales los comisionados emitirían criterios,⁷⁵ para casos análogos con la

⁷⁵ La decisión del pleno de homogenizar las resoluciones en casos análogos o similares, en la medida de lo posible, actualiza la locución latina "ubi dem ratio, idem ius" ("para una misma razón, una misma regulación") como máxima del derecho.

intención de sistematizar las resoluciones bajo el principio de publicidad y hacer evidente ante las instituciones, que en casos similares el IFAI no resolvería a su favor.

De igual forma, en este periodo aumentaron los amparos interpuestos en contra de las resoluciones del IFAI. De 30 amparos (12 de junio de 2003 al 15 de mayo de 2004) a 53 (16 de mayo de 2004 al 15 de mayo de 2005) ya fuera por parte de las instituciones a las que el IFAI había resuelto en un sentido distinto al generado originalmente por su Comité de Información, o incluso presentados por parte de los particulares que no fueron satisfechos con las resoluciones del IFAI.

AMPAROS INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DEL IFAI

Cuadro 2.7
Amparos interpuestos en contra de las resoluciones del IFAI*

Quejosos	INTERPUESTOS	JUZGADOS DE DISTRITO			JUZGADOS DE CIRCUITO		Pendiente		Concluido	
		CONCLUIDOS A FAVOR DE LA INSTITUCIÓN	CONCLUIDOS EN CONTRA DE LA INSTITUCIÓN	CONCLUIDOS EN CONTRA DE LA INSTITUCIÓN	CONCLUIDOS A FAVOR DE LA INSTITUCIÓN	CONCLUIDOS EN CONTRA DE LA INSTITUCIÓN	CONCLUIDOS A FAVOR DE LA INSTITUCIÓN	CONCLUIDOS EN CONTRA DE LA INSTITUCIÓN		
Particulares	38	3	4	11	20	16	15			
Bancos	24	3	10	0	11	11				
Telefónicas	2	0	1	1	0	1				
Servidores públicos del IPAB	7	1	1	2	3	5				
Servidores públicos de SHCP	4	2	1	0	1	1				
Dependencia o entidades públicas	8	1	2	4	1	5				
Total	83	10	19	18	36	39	15			

*Se refieren a amparos interpuestos por Sener, Bancomext, SRE, SAE, Luz y Fuerza, IPAB, Pemex y Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
*Situación de los amparos al 15 de mayo de 2005.

Fuente: Informe de labores del IFAI 2003-2004 al H. Congreso de la Unión, p. 31

Para 2005, entre las dificultades detectadas⁷⁶ para el cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información se hizo evidente la falta de recursos humanos y materiales, así como una demanda de capacitación para atender

⁷⁶ El IFAI envió a las Unidades de Enlace un cuestionario con la intención de conocer las dificultades observadas en el cumplimiento de la LFTAIPG.

las constantes contradicciones con otras leyes como son: las que regulan el secreto bancario, el secreto fiscal y las cláusulas de confidencialidad, principalmente.

Con la intención de fortalecer la promoción del derecho, y en apego a lo dispuesto por el artículo 37, fracción XV de la LFTAIPG, el IFAI llevó a cabo convenios y eventos que le permitieran fortalecer los vínculos con los otros sujetos obligados (OSOS), estados y municipios con la finalidad de diseñar y ejecutar las estrategias para el establecimiento, fortalecimiento y formalización de las relaciones de colaboración y apoyo, a fin de identificar las dificultades y los avances que en materia de acceso a la información se tenían hasta el momento. Con esta finalidad se llevaron a cabo los Foros Nacionales de Transparencia Local, mismos que dieron resultados desde su primera celebración.

Es el caso del *Primer Foro Nacional de Transparencia Local* celebrado en Guadalajara, del cual se desprende un documento conocido como “Declaración de Guadalajara” en el que se propone una reforma constitucional que incorpore los requisitos mínimos respecto del DAI en todo el país, sobre las leyes locales, este documento fue firmado por tres gobernadores de tres partidos políticos distintos (Amalia García Medina de Zacatecas, Luis Armando Reynoso de Aguascalientes y José Reyes Baeza de Chihuahua) el 22 de noviembre de 2005, asumiendo el compromiso de difundir la propuesta y promover su adopción entre homólogos de otras entidades federativas.

Esta reforma buscaba establecer un piso único en el ejercicio del DAI y eliminar en la medida de lo posible, respetando la soberanía de los estados, las diferencias en los criterios contenidos en las leyes estatales que significaban una problemática para ejercer el DAI. Los requisitos para hacer una solicitud de información variaban significativamente desincentivando o limitando el acceso a la información, entre los cuales destacaban:

- Se solicitaba identificarse y acreditar el interés jurídico para elaborar una petición de información;

- La persona que presentaba la solicitud de acceso debía ser originaria de ese estado;
- No se establecía puntualmente que la información era gratuita y que el cobro se establecía en su reproducción y envío, según fuera el caso;
- Se establecían modalidades de respuesta no contempladas en la LFTAIPG, como el caso de “rechazada”;
- No se informaba sobre el derecho de interponer un recurso de revisión.⁷⁷

Esto generaba una situación grave, ya que se trataba del ejercicio de un mismo derecho consagrado en la Constitución, pero que establecía condiciones de ejercicio diferentes para los ciudadanos dependiendo de cada estado.

Así, con el impulso de la *“Declaración de Guadalajara”* el tema llegó en marzo de 2006 a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en esta ocasión el IFAI, tuvo la oportunidad de exponer que: *“Detrás del propósito general de la transparencia, han surgido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas muy diferentes que al comenzar el año 2006, representan ya todo un tema de la agenda política nacional... el panorama que muestran las 28 legislaciones estatales y la federal misma, es incipiente, incompleto y fragmentario. No podemos hablar aún de un criterio compartido por todas las entidades ni tampoco de una política madura que recorra ya la geografía política del país”*⁷⁸

El tema quedó inscrito en la agenda de trabajo de 2006 del Congreso Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el 10 de noviembre de 2006 en el marco del *Segundo Congreso de Transparencia Local*, que se llevó a cabo en Chihuahua, se sumaron a la Declaración de Guadalajara los gobernadores Fidel Herrera, por Veracruz, y el Jefe

⁷⁷ Sergio López-Ayllón, María Marván Laborde, (Coords.) **La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas**, pp. 41-121.

⁷⁸ IFAI, **Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos**, p.14.

de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, así en la propuesta firmada, los cinco mandatarios exponiendo que “ la LFTAIPG fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión y han sido aprobadas 28 leyes estatales a lo largo y ancho del país, con mayorías diversas pertenecientes a todas las fuerzas políticas de México. Estos hechos demuestran que la transparencia no se trata de una bandera partidista, sino de un auténtico acuerdo nacional para transformar y democratizar al estado en todos sus niveles, ... nada sería más sano para la vida económica, social y política de nuestro país, que el ejemplo de la transparencia se extendiera a todos los niveles de gobierno, ... consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo, un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. ... proponemos esta reforma constitucional que plasme obligaciones mínimas e iguales de transparencia, a ser cumplidas por todo los gobiernos del país: el federal, el estatal y el municipal.”⁷⁹

Con la presentación de esta iniciativa ahora denominada “Iniciativa Chihuahua”, la idea era que el documento fuera presentado en los congresos locales para después presentarlo en el Congreso de la Unión, sin embargo por iniciativa de los Diputados Presentes en el Congreso, se propuso organizar una reunión de trabajo entre los gobernadores firmantes y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, con el fin de exponer el contenido e iniciar el trabajo legislativo.

La reforma al Artículo 6° Constitucional fue aprobada el 20 de julio de 2007, en forma unánime por el Congreso y por las legislaturas locales reconociendo expresamente y a todos los niveles que el acceso a la información como derecho fundamental, debía tener para su ejercicio los mismos principios y las mismas bases mínimas que le permitieran construir de manera consistente, coherente y no contradictoria la regulación para el ejercicio de ese derecho en todo México. Para quedar como a continuación:

Artículo 6°.- ---

⁷⁹Ibid., p. 16.

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

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

A partir de este momento, la consolidación del DAI se ha concentrado en la observancia de la norma y la verificación de su aplicación.

Después de esta reforma, las modificaciones al artículo 6º constitucional no han impactado de manera directa el derecho de acceso, más bien lo han ampliado y trascendido para complementarlo. En este sentido el artículo 6º constitucional sufrió otra modificación, publicada en el DOF el martes 13 de noviembre de 2007, en donde se eleva a rango constitucional el derecho de réplica en materia de Derecho de Acceso a la Información, para quedar como a continuación:

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

De igual forma como consecuencia de la reforma del 20 de julio de 2007 al artículo 6º, los legisladores establecieron de manera explícita que la información relativa a la vida privada de las personas debía ser protegida, así como el derecho de acceder y corregir los datos personales que obraran en archivos públicos. Es importante reconocer que el tema de protección de datos personales fuera incorporado por primera vez al máximo ordenamiento jurídico, sin embargo se planteó desde la perspectiva de establecer límites positivos respecto de los alcances del DAI.

Mediante las reformas de 2009 a los artículos 16⁸⁰ y 73⁸¹ constitucionales, se reconoció el Derecho a la Protección de Datos Personales como un derecho

⁸⁰ Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.14.

⁸¹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...
XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. *Ibid.*, p.68.

fundamental de todas las personas en nuestro país a partir del cual las personas tienen el derecho de exigir la protección de sus datos personales a través de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición reconocidos en el ámbito internacional y denominados por su acrónimo como derechos ARCO.

El 5 de julio de 2010 se publicó el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (en adelante LFPDPPP), la cual otorga facultades al IFAI para regular el tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos personales a efecto de garantizar la autodeterminación informativa de las personas y la protección de los datos personales en posesión de particulares no sólo por parte de la Administración Pública, como se ha referido a través de los contenidos de la LFTAIPG, sino del sector privado, a quien constantemente se le proporciona información sensible a efecto de contratar algún servicio.

Lo anterior, implica que el IFAI es reconocido como la autoridad federal que debe garantizar los Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales tratándose del sector público y privado, ya que estos derechos no se deben observar como contrapuestos sino como complementarios, por lo que el IFAI sería la institución encargada de ponderar entre la apertura de la información y la privacidad de los datos. Con lo anterior, se transforma en una autoridad nacional en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, cambiando su nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

En este sentido, la LFTAIPG, puede seguir perfeccionándose, sin embargo hemos de reconocer que ha sido un gran logro para la consolidación de la democracia mexicana como una herramienta de ciudadanía. Así podemos afirmar que la LFTAIPG cumple a cabalidad con el concepto de LAI que Ackerman y Sandoval establecen, “una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin

la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan.”⁸² En resumen, si bien esto es sólo una definición, también es el término más acabado de lo que una LAI debe ser, estableciendo un cambio entre la necesidad de conocer al principio de un “derecho por conocer”.

Como ya se mencionó la Ley ha sufrido múltiples modificaciones, todas en la búsqueda constante de eficiente y maximizar los alcances del derecho, sin embargo había un tema que hasta el momento continuaba pendiente, la autonomía del IFAI.

Desde un sentido jurídico y organizacional, la autonomía de los órganos del Estado, permite que su actuación no se encuentre sujeta ni atribuida a ningún orden de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial). De manera particular las instituciones de protección a derechos fundamentales consagradas en la Constitución, “desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que con ello se altere el esquema de división de poderes y sin atender a intereses partidistas o situación coyunturales, con estricto apego a la legalidad, en este sentido, la autonomía representa una “vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradiciones y grupos económicos y sociales, en busca de un equilibrio constitucional”⁸³.

Así en atención a esta deuda con la sociedad y como una muestra de congruencia con sus promesas de campaña Enrique Peña Nieto (2012-2018) entregó el 10 de septiembre de 2012 la iniciativa de reforma de transparencia a los senadores del PRI y el PVEM, misma que se hizo llegar días mas tarde a la Cámara de Senadores. Esta reforma, previa discusión, fue aprobada el 7 de febrero de 2014 y dado que

⁸² John Ackerman e Irma Sandoval, **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**, p. 20.

⁸³ Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en el mes de mayo de 2014 desde <http://www.alejandroencinas.com.mx/senado/index.php/iniciativas/115-iniciativa-con-proyecto-de-decreto-que-reforma-y-adiciona-diversas-disposiciones-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.

implicaba una reforma de carácter constitucional, era necesaria su aprobación por mínimo 17 entidades federativas para su promulgación. El 22 de enero del 2014 Chiapas fue el estado número 17 en aprobarla.⁸⁴

La trascendencia de esta reforma no es menor, ya que modifica la naturaleza jurídica del IFAI dejando de ser un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, regido por la Ley Orgánica de la APF y por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por la de un Organismo Autónomo. A partir de que el Congreso de la Unión expida y cambie las leyes secundarias en la materia, el Instituto podrá conocer de los asuntos relacionados con el acceso a información y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de la nueva esfera de sujetos obligados, como son:

- Los poderes Legislativo y Judicial (con excepción de aquellos asuntos que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación);
- Organismos Autónomos,
- Partidos Políticos,
- Fideicomisos y Fondos Públicos,
- así como cualquier persona física, moral o Sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos.

Con la ampliación del ámbito de aplicación de la LFTAIPG, la Política de Transparencia se fortalece, respondiendo primero a la necesidad de independencia que un organismo garante de un derecho requiere respecto de cualquier órgano del Estado, y segundo en relación al ejercicio del derecho como tal, que en muchos casos quedaba al amparo político. Ejemplo de ello son los estados de la república en donde las respuestas dependían del tema y no de la clasificación de la información,

⁸⁴ Los otros 16 estados son el Estado de México, San Luis Potosí, Puebla, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Colima, Campeche, Quintana Roo, Jalisco, Tamaulipas, Querétaro, Tabasco, Baja California, Zacatecas y Aguascalientes.

mismos que en caso de representar temas susceptibles al gobierno en turno, la información encontraba una justificante en su Ley local para evitar su publicación. Lo mismo sucedía con los Otros Sujetos Obligados en donde el órgano encargado de dirimir alguna inconformidad por parte de los ciudadanos forma parte del organismo cuestionado, dejando en relativa indefensión al solicitante.

Ahora los ciudadanos tienen la posibilidad, agotando las primeras instancias, de inconformarse con un tercer organismo en caso de inconformidad en la respuesta, así como el Instituto, de atraer los temas que pudieran implicar un conflicto de intereses en los organismos del Estado.

CAPÍTULO 3. FUNCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

3.1 Principios y Ejes de la Política de Transparencia

La política de transparencia, contempla una de las vertientes específicas del derecho a la información, la del acceso a la información del Estado, con lo que se materializa la garantía enunciada en la parte final del Artículo 6º constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información.

Para el ejercicio efectivo del DAI, se requiere de procedimientos específicos que permitan formalmente el acceso de los particulares a la información de los órganos del Estado, esto es posible en México mediante la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información misma que establece los mecanismos procedimentales, principios y ejes para la ejecución del derecho.

Los principios de la LFTAIPG son los criterios básicos generales que como esencia orientan los objetivos y dan sentido a la Ley:

- Publicidad en la información
- Sanciones a los servidores públicos
- Clasificación de la información
- Protección de datos personales

Los Ejes de la LFTAIPG son las líneas generales de aplicación procedimental para la ejecución del acceso a la información:

- Obligaciones de transparencia
- Procedimiento de acceso a la información
- Órgano garante de transparencia

3.1.1 Principios de la Política de Transparencia

1) El Principio de Publicidad en la Información (Art.6 LFTAIPG)

La Constitución prevé en el artículo 6º que toda información en posesión de cualquier autoridad es por si misma *pública* y como tal debe ser accesible a la sociedad bajo el criterio del principio de *máxima publicidad*. Este principio implica que, como una garantía fundamental, los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal así como los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, están obligados a solventar cualquier solicitud bajo la ponderación general de que la máxima publicidad es la esencia del acceso a la información por lo que “Para asegurar la efectividad de este principio toral, la propia Ley establece que, en su interpretación, deberá favorecerse la publicidad de la información. Con ello se busca dejar claro al intérprete de la Ley que, en caso de duda, deberá privilegiar el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.”⁸⁵

Con este principio queda de manifiesto que la información gubernamental no es en ningún sentido propiedad del Estado, sino de la sociedad y por lo tanto es pública y como tal debe ser accesible, con lo que se rompe la tradición patrimonialista de que la información es un bien de quien la trabaja y se introduce un precepto democrático básico: *todo acto de gobierno debe estar sujeto y abierto al escrutinio público*. De esta manera, la Ley establece que la información que genera, recibe y/o conserva el funcionario público en el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas puede ser requerida en cualquier momento, por lo que esta deberá ser debidamente resguardada con la finalidad de garantizar su entrega; con lo que prevalece por encima de cualquier circunstancia *el interés público de la información*.

⁸⁵ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

2) El Principio de Sanciones a los Servidores Públicos (Art. 63 y 64 LFTAIPG)

La Ley establece una serie de motivos a partir de los cuales un servidor público puede ser sujeto de responsabilidades administrativas.⁸⁶ Estas causales tienen que ver de forma directa con el mal manejo, descuido e incorrecta clasificación de la información, bajo el supuesto de que con dolo estos actos obstaculicen, afecten, restrinjan, impidan o desvirtúen el principio de máxima publicidad y ocasionen un daño público en contra del ejercicio del derecho y por lo tanto, contravengan uno de los principios consagrados en la Constitución.

En este sentido la Ley establece “ la obligación estricta, por parte de los servidores públicos federales, de observar las disposiciones de la Ley. Por tal razón, y para asegurar el cumplimiento de este principio, la Ley establece en el capítulo correspondiente una serie de conductas cuya violación será causa de responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”⁸⁷

3) El Principio de Clasificación de la Información (Art. 13, 14 y 18 LFTAIPG)

Un principio fundamental en el ejercicio del DAI es que la información que posee y genera el gobierno es pública y debe ser accesible en todos los casos sin embargo, existen documentos que por su contenido no pueden tener el mismo tratamiento que toda la información, es decir la información pública tiene sus excepciones. “En efecto, el DAI, como todo derecho, encuentra algunos límites. Sin embargo, éstos no pueden ser discrecionales, sino que deben estar señalados de manera expresa y

⁸⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título Cuarto Responsabilidades y Sanciones, Capítulo Único, Artículo 63.

⁸⁷ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

específica en la Ley. ...siempre justificados por un equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público.”⁸⁸

En este sentido, para que esta excepción sea tratada como tal, debe ser acotada y precisada en los ordenamientos jurídicos, de tal forma que permitan demostrar su condición de excepción y no sean vistas como el antídoto a la publicidad. Las excepciones, se conciben desde la Constitución y se especifican como información reservada y la confidencial conforme la LFTAIG.

*Información reservada*⁸⁹: la LFTAIPG establece un catálogo de temas que por su naturaleza deben reservarse de manera *temporal*, estos son los que; comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o defensa nacional; menoscaben la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u Organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; dañen la estabilidad financiera, económica o monetaria del País; pongan en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o causen un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en proceso judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Estas son las materias por las que los documentos pueden ser reservados temporalmente del conocimiento público. La temporalidad sin embargo tiene un límite establecido en la norma de doce años o bien, cuando se extinga la causa de la reserva, con lo que la información recobra su naturaleza de pública.

⁸⁸ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde:
<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

⁸⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título Primero, Capítulo III, Artículos 13, 14 y 15.

*Información confidencial*⁹⁰: en ésta clasificación se considera “toda aquella información concerniente a una persona física identificada o identificable”, es decir, aquella información que refiere al ámbito de la vida privada de las personas.

Con lo que resulta claro que la información considerada como confidencial es distinta de aquella a la que se le otorga el carácter de reservada, motivo por el cual, aún y cuando ésta también obre en posesión de una institución pública, no está sujeta a un plazo de clasificación y debe permanecer fuera del dominio público de manera indefinida o ser publicada previa autorización del dueño de los datos personales. El tratamiento especial a esta información, tiene que ver con la vulnerabilidad que genera el conocimiento de esta información sobre una persona en particular en lo que refiere a su derecho a la privacidad, en cuyo caso los sujetos obligados tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad de la información y evitar que la divulgación pueda afectar su intimidad.

4) El Principio de Protección de Datos Personales (Art. 37, 38, 39, 40 y 41 LFTAIPG)

La Ley hace responsables a todas las instituciones del Estado en materia de Datos Personales, por lo que establece los criterios para su resguardo y manipulación, así como las facultades que los individuos tienen sobre sus propios datos personales.

“Existe una clara relación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, no porque se trate forzosamente de dos realidades contrapuestas, sino porque la regulación de ambas debe ser complementaria. En efecto, la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo. Para lograr la correcta armonía entre uno y otro derecho, deben especificarse lo más posible sus

⁹⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título Primero, Capítulo III, Artículo 18.

alcances.”⁹¹

En lo que respecta a la protección de datos personales, la Ley establece que en caso de que no se atiendan los principios de acceso y corrección de datos a solicitud de los ciudadanos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es el IFAI la instancia encargada de hacer valer estos derechos.

Así mismo, las facultades del IFAI en materia de datos personales se ampliaron con la publicación de Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP) el 5 de julio de 2010, a partir de la cual se le adjudica al IFAI la responsabilidad en materia de protección de datos personales ahora en posesión de los particulares con la intención de garantizar la unicidad de criterio de la autoridad en una doble vertiente. Por un lado, para que la protección sea la misma para datos personales en poder del Estado y en poder de los particulares, y por otro, para que en aquellos casos de tensión de derechos entre el acceso a la información y la protección de los datos personales, sea precisamente el IFAI quien pondere el interés público.

3.1.2 Ejes de la Política de Transparencia

1) Eje de Obligaciones de Transparencia (Art. 7 LFTAIPG)

Haciendo uso de las herramientas tecnológicas, la Ley ha establecido “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... sin que medie una solicitud de los particulares. Se trata de lograr la mayor transparencia posible

Este conjunto de información, que deberá estar disponible en la mayor medida de lo posible en Internet, a efecto de asegurar su mayor difusión posible, permitirá que los ciudadanos puedan evaluar de manera permanente los indicadores más importantes

⁹¹ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

de la gestión pública. ... Además,...esta información con valor agregado a efecto de facilitar su uso y comprensión y permitir evaluar su calidad, confiabilidad, oportunidad y veracidad.”⁹² Esta información es la concerniente a; su estructura orgánica; sus facultades por unidad administrativa; el directorio de sus servidores públicos; su remuneración mensual por puesto; el domicilio de la Unidad de Enlace; las metas y objetivos de cada unidad administrativa; los servicios que ofrecen; los tramites, requisitos y formatos que ofrecen para llevar a cabo sus servicios, la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; el diseño y ejecución de los programas de subsidio así como los padrones de beneficiarios; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas; las contrataciones; su marco normativo; sus informes; mecanismos de participación; y toda la información que la institución considere sea de utilidad para el público o incluso en función de las constantes solicitudes de información sobre un tema en particular.

La característica de estas obligaciones es que el interesado podrá consultar desde cualquier lugar y en cualquier momento, de manera inmediata y sin que medie solicitud alguna diversa información respecto de las instituciones gubernamentales, misma que por norma deberá ser accesible y estar actualizada. En este sentido, dicha obligación se ha materializado por medio del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) que es una herramienta electrónica que permite acceder a las mismas obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la APF desde un solo sitio de Internet.

La experiencia federal en México puso de manifiesto la importancia de los sistemas electrónicos para el ejercicio del DAI, ya que el 95% del total de las solicitudes de información que se envían a las dependencias y entidades de la APF, siguen una ruta electrónica⁹³. Sin duda las nuevas tecnologías han contribuido de manera muy

⁹² Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

⁹³ IFAI, **Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México**, p.1

importante a la implantación y crecimiento del DAI, transformándose no sólo en medios sustanciales para su ejercicio de manera procedimental, sino como los más eficientes instrumentos para la participación ciudadana.

Solicitudes de Información recibidas de 2005-2010

Medio	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Electrónicas	47,874	57,739	92,261	102,297	114,179	118,367
Manuales	2,253	2,474	2,462	2,953	3,418	3,771
Total	50,127	60,213	94,723	105,250	117,597	122,138

Fuente: elaboración propia con base en el informe de labores del IFAI al H. Congreso de la Unión 2011, P.8

2) Eje de Procedimiento de Acceso a la Información (Art. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 LFTAIPG)

Mientras más rápido, sencillo y expedito sea el procedimiento de acceso a la información, éste podrá ser mejor y mayormente aprovechado para el conocimiento e intercambio de la información. Hoy cualquier persona tiene derecho a acceder a la información gubernamental, sin ningún otro requisito que solicitarla. Esto significa que cualquier persona, con independencia de su edad, género, nacionalidad y desde cualquier lugar del mundo, sin necesidad de identificarse o expresar el interés jurídico para conocer dicha información, puede hacer una solicitud de información. Estos criterios tienen la finalidad de incentivar, junto con un procedimiento expedito, el ejercicio del derecho, sin que los requerimientos especiales condicionen su uso.

“La Ley, en su diseño, establece un procedimiento detallado aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. ... éste busca lograr simplicidad y eficiencia. Es un procedimiento que se sustancia en dos instancias. La primera ante la dependencia o entidad que tiene la información. La segunda, en revisión, ante la Comisión de Garantías de la Información. El particular tendrá siempre el derecho de recurrir por la vía de amparo las decisiones de la Comisión de

Garantías de la Información. En cambio, para las autoridades las decisiones de la Comisión serán definitivas.”⁹⁴

Para regular el procedimiento de acceso a la información, la LFTAIPG establece la creación de dos instancias administrativas al interior de cada uno de los sujetos obligados:

- Unidad de Enlace (UE): es el vínculo entre los particulares y el sujeto obligado, para la elaboración de solicitudes de acceso a la información.
- Comité de Información (CI): es la instancia administrativa encargada, al interior del organismo, de revisar las respuestas a las solicitudes realizadas a la institución.

Y una tercera instancia para la APF, para la reconsideración de las respuestas recibidas por parte de las instituciones requeridas, de ser el caso:

- Órgano de vigilancia o garante: es el órgano independiente que resuelve, en caso de insatisfacción por parte del solicitante, en última instancia las solicitudes de acceso a la información.

El procedimiento para la garantía del ejercicio del DAI en la APF, consta de dos etapas, el procedimiento de Acceso a la Información frente a la dependencia o entidad, y de ser el caso, el procedimiento de Revisión frente al Órgano de vigilancia o garante.

Al respecto se presenta el diagrama de flujo respectivo al procedimiento completo:

⁹⁴ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde:
<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

3) Eje del Órgano Garante de Transparencia

La LFTAIPG, crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) como el “órgano 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”.⁹⁵ En otras palabras, el IFAI es el órgano independiente que resuelve en última instancia en caso de insatisfacción por parte del solicitante, las solicitudes de acceso a la información, así como la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG por lo que respecta a la APF.

Su naturaleza jurídica, corresponde a “la existencia de la citada Comisión de Garantías como un órgano con autonomía de operación, presupuestal y, lo más importante, de decisión. Esta Comisión innovará la manera en que la Administración Pública Federal enfrentará su proceso de apertura.”⁹⁶

En los hechos, este órgano es el IFAI cuya naturaleza jurídica es, hasta 2014 la de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que implica que forma parte de la APF, basa su independencia en ser un organismo no sectorizado a ninguna dependencia, lo que le da autonomía de gestión, con la intención de asegurar su independencia respecto de cualquier poder, a lo que se suma el mecanismo de elección del Pleno.

El Pleno del IFAI, hasta 2014, se encuentra integrado por cinco comisionados, mismos que son elegidos por el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores, la que puede objetar dichos nombramientos por mayoría por un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección y durante este periodo no pueden tener ningún otro cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de

⁹⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título Segundo, Capítulo II, Artículo 37.

⁹⁶ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

beneficencia, en uno de los cuales recae la presidencia de dicho órgano, quien dura en su encargo un periodo de dos años, renovable en una ocasión y será elegido por los demás comisionados.

En 2014 el IFAI, modificó su naturaleza jurídica a un organismo autónomo, lo que le da la total independencia respecto de los poderes del Estado para defender, ante los mismos, el derecho de acceso a la información.

3.2 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

En el apartado anterior se han mencionado los principios y los ejes que permiten de manera sustancial la materialización de la Ley. Para el análisis de la política, de dichos conceptos se han elegido dos principios y ejes en función de su trascendencia procedimental así como por lo descriptivos que resultan respecto del procedimiento de acceso a la información para el logro de los objetivos de la Ley.

Así respecto de estos conceptos se expondrán datos que proporcionen evidencia empírica a partir de la cual se pueda identificar o no la eficacia de la política de transparencia.

Estos elementos son:

- Principio: Publicidad de la información
- Eje: Obligaciones de transparencia
- Eje: Procedimiento de acceso a la información
- Principio: Clasificación de la información

1) Principio de Publicidad en la Información

El artículo 6º de la Constitución, fracción I establece que “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*".⁹⁷

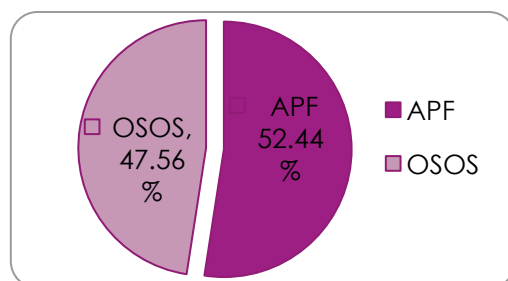
De manera procedimental, respecto del principio de Máxima Publicidad es importante aclarar que:

- 1) las solicitudes de información deben ser atendidas bajo el principio de Máxima Publicidad que implica: búsqueda exhaustiva, apertura y publicidad de la información.
- 2) La información debe ser clasificada en apego a los términos de la Ley como: pública, reservada o confidencial.
- 3) Si el solicitante no queda satisfecho con la clasificación emitida a su solicitud, éste puede solicitar al IFAI (segunda instancia) la reconsideración de la misma.
- 4) En relación a la solicitud de reconsideración, el IFAI deberá determinar si la clasificación de la información hecha por la institución gubernamental fue hecha con apego a la Ley. Esta resolución puede o no respaldar al ciudadano o a la institución.

Para efectos de una mejor comprensión del principio de máxima publicidad se refiere la siguiente información respecto de los criterios de respuesta de los Sujetos Obligados:

Solicitudes recibidas por la APF y los Otros Sujetos Obligados 2005-2010		
APF	550048	52.44%
OSOS	498890	47.56%
TOTAL	1048938	100.00%

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6, Fracción I.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Auditoría Superior de la Federación, Auditoría de Desempeño: 10-1-00HHE-07-0154, Pág. 5.

Solicitudes de acceso a la información recibidas por la APF

2005-2010

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2005-2010	Porcentaje de cumplimiento de máxima publicidad
Total de solicitudes de información recibidas APF	50,127	60,213	94,723	105,250	117,597	122,138	550,048	100%
Solicitudes que requirieron de la intervención del IFAI (procedentes)	2,193	2715	3845	4906	4706	6572	24,937 100%	4.4
Solicitudes resueltas en términos del Sujeto Obligado (primera y segunda instancia)	48,479 96.7%	58,190 96.6%	91,799 96.9%	101,629 96.6%	114,082 97%	117,806 96.5%	531,986	96.7
Solicitudes de acceso atendidas en primera instancia (Unidad de Enlace)	47,934	57,498	90,878	100,344	112,891	115,567	525,117	95.5
Solicitudes de acceso resueltas en segunda instancia a favor del sujeto obligado (Órgano Garante)	545	692	921	1,285	1,191	2,240	6,869 24.54%	1.2
Solicitudes resueltas en términos de Revocación	1,648	2023	2924	3621	3515	4332	18,063 72.43%	3.3

Fuente: Elaboración propia con información contenida en Auditoría Superior de la Federación, Pág. 6 y el Informe de labores del IFAI al H. Congreso de la Unión 2005,2006,2007,2008,2009, 2010 y 2011.

A partir del análisis de los datos expuestos se infiere que:

1) en el periodo de 2005 a 2010 la APF concentró 52.44%, es decir, más de la mitad de las solicitudes realizadas a las instituciones del Estado mexicano por encima del conjunto de los Otros Sujetos Obligados, lo que implica que este derecho ha sido mejor difundido por el Poder Ejecutivo, o que probablemente lo que más le inquieta a la sociedad es la gestión de la administración pública.

2) del total de solicitudes de acceso a la información recibidas durante el periodo de 2005 a 2010 (550,048), el principio de máxima publicidad se cumple en 531,986 casos lo que significa un 96.7%, que representa:

a) que los solicitantes no interpusieron recursos de revisión en contra del 525,117 casos, (95.5%) que representa el número de solicitudes en los que se atendió de forma satisfactoria el requerimiento de información en la primera instancia, es decir en las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades de la APF. Esto demuestra el porcentaje de solicitudes que en primera instancia son atendidas bajo el criterio de máxima publicidad por los servidores públicos, y son satisfactorias para los solicitantes.

b) el procedimiento de acceso a la información establece que para la defensa del principio de máxima publicidad, es decir, aquellos casos en los que el requirente no se encuentre satisfecho con la respuesta recibida, éste tiene el derecho de solicitar la respectiva revisión ante el órgano garante de transparencia, que en este caso para la APF es el IFAI. Al respecto en el periodo 2005-2010 se presentaron a reconsideración 24,937 casos, es decir el número de solicitudes en las que el ciudadano no quedó conforme con la respuesta. De estos, en 6,869 casos el IFAI decidió resolver a favor se la clasificación emitida de inicio por la institución requerida, lo que aumenta en 1.2% el porcentaje de máxima publicidad, y con lo que se alcanza el 96.7% antes mencionado. En este sentido es importante mencionar que una respuesta considerada como insatisfactoria por parte del solicitante, no

implica que en efecto la respuesta se encuentre mal clasificada. Sin excluir esta posibilidad, también tiene que ver con las expectativas del solicitante respecto de la información que espera recibir. En este sentido, el solicitante se encuentra en todo el derecho de solicitar en la segunda instancia la revisión de la clasificación emitida, misma que en apego a la normatividad aplicable determinará si la clasificación fue correcta o no.

3) Del total de 550 048 solicitudes presentadas de 2005 a 2010, de los recursos de revisión presentados ante el IFAI 24,931 (100%) recursos de revisión fueron procedentes, de los cuales:

a) el IFAI previo análisis ha confirmado el sentido de la respuesta del Sujeto Obligado en 6,869 casos (27.54%), lo que comprueba que la primera instancia resolvió de manera correcta y con apego a la normatividad, cumpliendo así con el principio de máxima publicidad desde el inicio, con independencia de la expectativa del ciudadano, respecto de la información que considera debería de recibir.

b) el IFAI revocó en 18,062 casos (72.43%) la respuesta del sujeto obligado, es decir, que resolvió a favor del ciudadano y en contra de la clasificación de la institución. En este tipo de respuestas en donde la resolución es contraria a la clasificación hecha por el sujeto obligado se reconoce que la institución no actuó con apego al principio de máxima publicidad, sin embargo el IFAI con apego a dicho principio, exige la correcta clasificación de la información con lo que se continúa defendiendo el principio de máxima publicidad en la segunda instancia.

4) el acceso a la información tuvo una eficiencia respecto del principio de máxima publicidad bajo los criterios de búsqueda exhaustiva, apertura y publicidad de 96.7%. La diferencia 3.3.% implica el porcentaje de revocación, es decir, que del total de las solicitudes que requirieron la intervención del IFAI, se identifica que las instituciones de la APF no hicieron una incorrecta clasificación de la información

misma que tampoco atiende en los términos solicitados por el requirente por lo que el IFAI solicita la reconsideración de la respuesta. En este sentido, con la rectificación que solicita el IFAI se continúa protegiendo sobre la clasificación de la información el principio de máxima publicidad, en aras de la transparencia, la máxima publicidad y el apego a la legalidad.

5) es importante destacar que el aumento sostenido en las presentación de solicitudes de acceso a la información, refleja la apropiación que los ciudadanos han hecho del derecho de acceso, en este sentido, al volverse un mecanismo constante de escrutinio público, ha generado que las instancias públicas comiencen a volverse más cuidadosas con el tema. Al Muestra de ello es que las solicitudes resueltas por los sujetos obligados en primera y segunda instancia presentaron un incremento promedio anual de 19.5%, al pasar de 48,479 en 2005 a 117,806 en 2010; mientras que las solicitudes que requirieron la intervención del IFAI aumentaron a un ritmo de 1.9 puntos mayor que las solicitudes resueltas por los sujetos obligados. Al respecto, se pueden identificar dos variables:

- a) que las dependencias y entidades comienzan a volverse reticentes con el tema ante la vulnerabilidad que desde su perspectiva genera el dar la información,
- b) que los ciudadanos cada vez tienen mayores expectativas respecto de la información que solicitan y en este sentido, haciendo uso del ya bien conocido proceso de garantía, solicitan al IFAI la reconsideración de la respuesta misma que buscan atienda sus expectativas.

2) Eje de Obligaciones de Transparencia

El artículo 7 de la LFTAIPG establece que "... los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar... la información siguiente: I. Su estructura orgánica; II. Las facultades de cada unidad administrativa; III. El directorio de servidores públicos...; IV. La remuneración mensual por puesto...; V. El domicilio de

la unidad de enlace...; VI. Las metas y objetivos... VII. Los servicios que ofrecen; VIII. Los trámites, requisitos y formatos...; IX. El presupuesto asignado... ; X. Los resultados de las auditorías...; XI. Los programas de subsidios...; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones...; XIII. Las contrataciones...; XIV. El marco normativo...; XV. Los informes...; XVI. Los mecanismos de participación ciudadana..., y XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante...” y con la finalidad de vigilar su cumplimiento, el artículo 37, fracción V, de la LFTAIPG señala que es atribución del IFAI “vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se de cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7”.⁹⁸

El IFAI como la institución encargada de la supervisión de las Obligaciones de Transparencia,⁹⁹ emitió los “Criterios de Verificación y Evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia establecidas en el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” dentro de los cuales estableció un Indicador de Obligaciones de Transparencia, que mide el nivel de cumplimiento a las obligaciones de transparencia por parte de las dependencias y entidades de la APF, así mismo este indicador busca asegurar que la información correspondiente se encuentre cargada y actualizada por medio de evaluaciones semestrales, estableciendo los siguientes parámetros de evaluación:

- Sobresaliente 9.00 a 100.00;
- Satisfactorio: 70.1 a 89.9; y
- No Satisfactorio 0.0 a 70.0.

Como resultado de las evaluaciones que por Ley genera el IFAI sobre el monitoreo de las Obligaciones de Transparencia de la APF, esta institución debe emitir

⁹⁸ Exposición de motivos LFTAIPG, consultados en mayo de 2014 desde:

<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

⁹⁹ Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título I, Capítulo II, Art. 37 Fracción V.

recomendaciones e informa al titular de la Unidad de Enlace de las dependencias y entidades sobre los resultados obtenidos en la evaluación de cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia, con la finalidad de que esta evaluación sea tomada en cuenta para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en torno a la publicación y/o actualización de la información, y así cumplir con los objetivos de la LFTAIPG de proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimiento sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados, y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.

Estos criterios emiten resultados semestrales en torno a la calidad de la información publicada, respecto del cumplimiento de los 243 sujetos obligados. Es así como se evalúan cada una de las 17 fracciones del artículo 7 de la Ley, arrojando los siguientes resultados:

Evolución del cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia

Año	Dependencias evaluadas	Porcentaje de Cumplimiento
2004	220	62.8%
2005	221	95.9%
2006	236	96.1%
2008	239	82.5%
2009	245	82.1%
2010	243	90.9%
Total promedio	234	85.05%

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores del IFAI, 2003-2004, 2004, 2005, 2006, 2007,2008, 2009 y 2010.

Porcentaje General de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia

primer semestre 2010

Porcentaje de Cumplimiento	Instituciones de la APF evaluadas (241)/ Porcentaje	Calificación obtenida	Concentración de consultas Total 8,129,149 (100%)
Sobresaliente (más de 90 puntos)	105	9.0 a 10.0	4,255,411 (52.34%)
Satisfactorio (7.1 a 8.9 puntos)	114	70.6 a 89.9	3,212,929 (39.52%)
No satisfactorio (menos de 7.0)	22*	0.0 a 56.0	601,278 (7.39%)

*De estas 1 institución obtuvo una evaluación de 0.0% (Indetec) lo que implica que no publicó ninguna de la información correspondiente al artículo 7 de la LFTAIPG al respecto el IFAI realizó las recomendaciones correspondientes, sin que dicha instancia las atendiera.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en la Auditoría de Desempeño:10-1-00HH-07-0154 de la ASF, P.5.

Cumplimiento por debajo de 60% de las dependencias y entidades 2010

Entidad	Porcentaje de cumplimiento 2010	Porcentaje de cumplimiento anterior
Procuraduría General de la República	59.38	81.05
Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	58.83	47.02
Comisión Federal de Mejora Regulatoria	58.82	92.31
Procuraduría Agraria	58.73	95.82
Centros de Integración Juvenil, A.C.	58.61	69.43
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	58.31	79.83
Casa de Moneda de México	56.46	85.88
Comisión Nacional Forestal	56.27	77.24
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	56.02	68.41
Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	55.85	66.19
Fideicomiso para la Cineteca Nacional	52.64	79.60
Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	44.77	79.74
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	41.16	74.21
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	40.74	28.83
Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral	36.56	69.15
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas*	20.16	ND
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas**	0	0
Total: 17 instituciones	47.84%	64.39%

* EL SNICS fue creado durante 2009 y por tanto no fue objeto de la evaluación durante ese año.

**El INDETEC argumenta ser un órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya naturaleza intergubernamental, al involucrar instancias federales y estatales, le determina una naturaleza que lo exceptúa para efectos de aplicación de la LFTAIPG, estando subordinado a su propia legislación (Ley de Coordinación Fiscal) y a sus órganos de gobierno como lo es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Fuente: Informes de labores del IFAI, 2010, P.63.

A partir del análisis de los datos expuestos se infiere que:

1) la calificación promedio de los sujetos obligados evaluados en el periodo 2004-2010 es de 85.05% lo que los ubica en un cumplimiento satisfactorio de las obligaciones de transparencia de manera general.

2) Respecto de la evolución del cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia en el 2004, la Ley se encontraba en novedosa aplicación y fue el periodo en el que se hizo la primer evaluación, mismo que resultó ser el más bajo con 62.8% de cumplimiento promedio por parte de las instituciones de la APF. Pasado este periodo, hay una tendencia aprobatoria sostenida a partir del 82.1%. Estos datos permiten identificar, que la responsabilidad ha sido acatada en términos generales fortaleciendo la política de transparencia, más allá del acceso a la información.

3) para el segundo semestre de 2010, 219 instituciones de la APF muestran un cumplimiento positivo en materia de Obligaciones de Transparencia, con un rango de 70.6 a 100 mismas que concentran 7,468,340 de las consultas realizadas, y representan el 91.86% del total de las mismas, con lo cual cumplen con los parámetros establecidos en el IFAI que determinan la eficacia de la obligación de publicar.

4) Las 22 instituciones ubicadas en niveles no satisfactorios con menos de 60% de cumplimiento, reciben en promedio 601,278 consultas que equivalen a 7.39%, del total en 2010 (8,129,146). Esto pudiera resultar no significativo sin embargo, de manera particular resulta una cifra trascendente, ya que representan el número de personas o de consultas que buscan información, que por norma debería estar publicada y ser accesible, y no la encuentran obstaculizando y vulnerando el derecho de acceso a la información, generando una grave violación respecto de un derecho consagrado en la Constitución. En este sentido, la debilidad en la eficacia de las obligaciones de transparencia, radica en el poco impacto y/o consecuencias que produce su incumplimiento. Es decir, más allá de las recomendaciones que emite el IFAI, esta institución no cuenta con los mecanismos normativos necesarios que la

faculten para hacer cumplir sus recomendaciones, con lo cual se ponen en riesgo los objetivos de la política, por la incapacidad normativa e institucional para hacer cumplir la Ley.

5) En relación al cumplimiento en 2010 de las obligaciones de transparencia, de las 22 instituciones registradas con promedios no aprobatorios 17 calificaron por debajo del 60.0 y de las cuales:

- a) 13 instituciones mostraron calificaciones reprobatorias visiblemente contrastantes con respecto de la evaluación inmediata anterior.
- b) sólo 2 instituciones aumentaron su calificación sin que esto bastara para indicar un cumplimiento satisfactorio, lo que demuestra que las observaciones del IFAI fueron atendidas de manera parcial, probablemente si estas recomendaciones fueran acompañadas de la capacitación necesaria podrían potenciar sus alcances.
- c) El 0.0% de cumplimiento que reportó Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), implica que dicha institución no cumplió con la publicación de ninguna de las fracciones indicadas en el Artículo 7 de la LFTAIPG, sin embargo, este es un caso significativo ya que esta institución desde la entrada en vigor de la Ley nunca ha acatado la obligación de publicar en términos de ley, bajo la justificación de que es un órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya naturaleza intergubernamental, al involucrar instancias federales y estatales, le determina una naturaleza que lo exceptúa de la aplicación de la LFTAIPG. Sin embargo, al formar parte de la APF, el IFAI le tiene registrado como sujeto obligado, sin que al respecto medie excepción alguna, como ha sido el caso de otras instituciones. Así, este es un claro ejemplo de que más allá de las recomendaciones que emite el IFAI, esta Institución no cuenta los mecanismos normativos necesarios que la faculten para hacer que las

instituciones cumplan con las obligaciones de Transparencia, permitiendo en este sentido el incumplimiento de la Ley.

3) Eje de Procedimiento de Acceso a la Información y Principio de Clasificación de la Información.

El procedimiento para el acceso a la información es la materialización institucional y procedimental del derecho de acceso a la información. Este es el punto de partida y el canal a partir del cual la información es clasificada y en aras de maximizar su publicidad, pueda ser accesible.

Este procedimiento que debería ser en suma sencillo, encuentra sus mayores retos en el resguardo, la clasificación y la ponderación de aquella información que a partir de su contenido y clasificación, las instituciones consideren o no aptas para su publicidad.

Para el desarrollo de este punto se utilizarán como referencia los elementos del procedimiento de acceso a la información relacionados con:

- Clasificación de la información en la primera instancia (Unidades de Enlace)
- Clasificación de la información en la segunda instancia (Órgano Garante)
- Eficiencia en la atención de los Recursos de Revisión
- Cumplimiento de las resoluciones del Órgano Garante

Para los efectos de la clasificación de la información en la primera instancia (Unidades de Enlace), se refieren los siguientes datos:

Clasificación de la información en la primera instancia de la APF

(Estatus de Atención y tipo de Respuesta 2005-2010)

Estado de atención/ tipo de respuesta	Número de Solicitudes						Total	(%)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Solicitudes de acceso	50,127	60,213	94,723	105,250	117,597	122,138	550,048	100
Terminadas	45,508	54,011	85,113	92,864	102,204	107,133	486,833	88.5
Con información pública	27,494	33,266	55,749	59,504	66,333	72,320	314,666	57.2
Entrega de información en medio electrónico	27,307	33,065	55,427	59,248	66,124	64,509	305,680	55.6
Notificación de envío o de lugar y fecha de entrega	187	201	322	256	209	7,811	8,986	1.6
Sin información pública	16,101	18,323	26,003	29,258	32,219	31,095	152,999	27.8
Inexistencia de la información solicitada	2,190	3,214	4,416	8,567	8,487	7,719	34,593	6.3
Negativa por ser reservada o confidencial	1,502	1,717	1,989	2,273	2,585	2,271	12,337	2.2
Información parcialmente reservada o confidencial	678	610	798	997	963	1,091	5,137	0.9
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	975	1,268	2,008	1,980	2,483	2,743	11,457	2.1
No es de competencia de la Unidad de Enlace	6,312	7,018	10,528	9,451	11,431	11,269	56,009	10.2
No se dará trámite a la solicitud	720	1,076	1,600	1,401	1,206	1,002	7,005	1.3
La información está disponible públicamente	3,724	3,420	4,664	4,589	5,064	5,000	26,461	4.8
Notificación de disponibilidad de la información	1,913	2,422	3,361	4,102	3,652	3,718	19,168	3.5
Desechada por falta de respuesta del ciudadano (Requerimiento de Información Adicional, de forma de entrega o de pago)	4,615	6,194	9,556	12,304	15,267	14,853	62,789	11.4
En proceso hasta 2010							426	0.1

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Informes de Labores, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 del IFAI.

A partir del análisis de los datos expuestos se infiere que:

- 1) De las solicitudes terminadas con información pública 314,666, el 97.14% (305,680) se entregó por medios electrónicos y el 2.98% por otros medios, lo cual es

indicativo de que las nuevas tecnologías han contribuido de manera importante al crecimiento e impacto del derecho de acceso a la información, siendo la vía principal para facilitar su ejercicio.

2) De un total de 486,833 solicitudes terminadas, 314,666 se atendieron con carácter de información pública concentrando el 57.2% del total de solicitudes ingresadas. A las que se respondió con la clasificación de la información como no pública y representaron 27.8%. Al respecto, es importante señalar que del concepto de transparencia y máxima publicidad se deben contemplar no sólo las solicitudes atendidas con la información clasificada como pública de inicio y en primera instancia, sino también aquella que clasificada como no pública tiene otros mecanismos o alcances de difusión, estas son:

- a) “información parcialmente reservada o confidencial” 5,137 casos (2.2%)
este tipo de solicitudes forman parte del principio de máxima publicidad dado que para su entrega requieren de la hechura de una Versión Pública, en donde se elimine información clasificada como confidencial o reservada, sin que esta circunstancia impida la difusión general del documento.
- b) el rubro “información disponible públicamente” 26,461 casos (4.8%) puede referirse a información contenida en el Portal de Obligaciones de Transparencia, a información que es pública como resultado de solicitudes de información anteriores o incluso por un trabajo proactivo en la apertura de la información por parte de las instituciones.
- c) el apartado “notificación de disponibilidad de la información” 19,168 casos (3.5%) en estos casos se contempla la posibilidad de que la entrega de la documentación o su reproducción no sea factible bajo los medios establecidos, en estos casos se contempla que la consulta se lleve a cabo “*in situ*”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Este termino se utiliza para referir que la información puede ser consultada en las instalaciones de la dependencia o entidad.

Este tipo de respuestas se suman a los alcances de la política de la transparencia, representando un avance total de 67.7% de apertura efectiva para el ciudadano en la primera instancia con base en la amplitud del término transparencia y máxima publicidad.

3) De las solicitudes recibidas por la APF de 2005 a 2010 (550,048), .1% (426) continuaban en proceso hasta 2010, el 11.4% (62,789) se desecharon por falta de respuesta del solicitante. Al respecto:

- a) El requerimiento adicional de información (RIA). Es un mecanismo contenido en la Ley que faculta al servidor público para solicitar al requirente una mayor especificidad respecto de información requerida, en este sentido, si el solicitante no atiende el requerimiento o no puede ser más específico respecto de su solicitud, el servidor público puede, ante la ambigüedad del requerimiento, desechar la solicitud de información. Esta puede ser una estrategia de los servidores públicos para desincentivar las solicitudes de información tomando en cuenta que no siempre el solicitante conoce el entramado gubernamental y ante este desconocimiento este puede ser un mecanismo legal para desestimar una solicitud.
- b) Los costos del acceso a la información. Es importante aclarar que la información no tiene costo alguno en relación a su naturaleza pública, lo que si implica un costo son los medios de reproducción de la misma. En este sentido se debe considerar que más allá de la clasificación de la información solicitada, si esta no atiende los costos de su reproducción dicha solicitud es desechada.

En ambos casos la suma de 11.4% representa un porcentaje importante y en algunos casos riesgoso respecto del desechamiento de solicitudes de información.

4) la clasificación “sin información pública” que representa el 27.8%, representa toda aquella información que en términos prácticos tiene alguna reserva para su publicidad al cien por ciento, es decir que tiene alguna reserva total o parcial. En este

sentido, del total de 27.8%, la información que en realidad representó una negativa al acceso a la información es de 22.1%. Al respecto:

- a) la clasificación de inexistencia de información, implica que la información solicitada no existe en los archivos de la dependencia o entidad, esta clasificación puede ser revocada en una segunda instancia, tomando en cuenta que si dicha información es sustancial para el desempeño de las actividades, deberá ser generada y como tal entregada.
- b) del rubro “sin información pública” el que representa una total negación al acceso a la información, es la información contenida en el rubro “negativa por ser reservada o confidencial” ya que representa que dicha documentación, en su totalidad y en términos de Ley, se encuentra fuera del alcance público.
- c) cuando una solicitud “no corresponde al marco de la Ley”, implica que la información solicitada de ninguna forma puede estar contenida en documentos o medios de difusión comprendidos en la Ley como información, y por lo tanto la solicitud no puede ser atendida, en este sentido cuestiones como decisiones de carácter profesional pero que no se encuentren contenidas o justificadas en documentos, quedan fuera del alcance de la Ley, en este sentido este rubro representa un 2.1%.
- d) el apartado “no es competencia de la Unidad de Enlace” atiende a la incapacidad de atender una solicitud por la Unidad de Enlace de una dependencia o entidad, dado que no representa el ámbito de su competencia, y esto, responde a la falta de claridad de los ciudadanos respecto de las atribuciones de la institución con respecto a algún tema de su interés. Esto representa el 10.2%, en todos los casos la obligación de la Unidad de Enlace es asesorar al requirente respecto de la institución que podría atender su solicitud

e) respecto del rubro “no se dará trámite a la solicitud” que representa el 1.3% puede atender muchas variantes, que la solicitud no haya sido formulada de manera respetuosa, que más que una solicitud contenga un reclamo mismo que es imposible de atender en términos de la Ley, entre otros. Con independencia del por qué una solicitud sea considerada dentro de este apartado, para el ejercicio del derecho implica un riesgo, mismo que podría ser reducirse con la emisión de criterios a partir de los cuales se definiera ante qué casos no se le dará trámite a una solicitud y ésta no dependa de juicios arbitrarios. Así mismo, con independencia de la perspectiva de la institución y de la respuesta emitida, el ciudadano que reciba esta solicitud puede acceder al IFAI.

Ahora es turno de analizar la clasificación de la información en la segunda instancia (Órgano Garante) del proceso de derecho de acceso a la información, ya que el procedimiento de acceso a la información no termina necesariamente con la respuesta de la Unidad de Enlace (primera instancia), el mismo procedimiento contempla, con la intención de que el derecho sea garantizado, una segunda etapa que tiene que ver con la solicitud de reconsideración respecto de una respuesta insatisfactoria recibida por el solicitante de parte de la institución requerida. En este sentido, el requirente tiene el derecho de solicitar que esta respuesta sea revisada por una segunda instancia especializada e independiente que en el caso de la APF es el IFAI, misma que será la responsable de emitir una resolución definitiva con la finalidad de garantizar el DAI con apego a la normatividad. Al respecto:

Clasificación de la información en la segunda instancia de la APF

(Estatus de Atención y tipo de Respuesta 2005-2010)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2005-2010
Total de solicitudes de información recibidas	50,127	60,213	94,723	105,250	117,597	122,138	550,048
Terminadas sin información pública	16,101	18,323	26,003	29,258	32,219	31,095	152,999
Recursos de Revisión Interpuestos ante el IFAI							31,288
Improcedentes							6,357 20.31%
Recursos de Revisión Procedentes	2,193	2,715	3,845	4,906	4,706	6,572	24,931 79.68%
Solicitudes resueltas en a favor del sujeto obligado	545	692	921	1,285	1,191	2,240	6,869
Solicitudes resueltas a favor del ciudadano	1,305	1,572	2,290	2,377	2,521	3,144	13,209
Solicitudes resueltas en otro sentido	343	451	634	1,244	994	1,188	4,853

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los Informes de Labores a la H. Congreso de la Unión 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. la Auditoria de Desempeño:10-1-00HH-07-0154 de la ASF.

A partir del análisis de los datos expuestos se infiere que:

1) las solicitudes cuya respuesta, clasificada como “sin información pública” podrían representar inconformidad por parte del solicitante y por lo tanto ser objeto de recursos de revisión, representan el 27.8% (152,999) del total de las solicitudes de acceso en el periodo 2005-2010, de las cuales:

a) los recursos presentados y desechados por improcedentes, son clasificados en términos de la LFTAIPG, misma que refiere con exactitud los elementos a partir de los cuales un recurso es clasificado como tal¹⁰¹ lo cual da claridad respecto de los motivos del rechazo a un recurso de revisión, estos representan el 20.31%.

¹⁰¹Ibid.

- b) de los recursos presentados, 24,931 son procedentes, lo que representa el 16.29% del total de solicitudes respuestas como “sin información pública” en el periodo 2005-2010. De los 24,931 (100%) recursos de revisión procedentes:
 - c) el IFAI determinó ratificar la clasificación del sujeto obligado en 6,869 casos (27.5%) lo que implica que con independencia de la expectativa del ciudadano, el sujeto obligado clasificó de forma correcta la información lo que muestra un apego a la norma así como un conocimiento de la clasificación de la información y un compromiso con el principio de máxima publicidad.
 - d) en 13,209 casos (52.9%), el IFAI revocó la respuesta del sujeto obligado y resolvió a favor del ciudadano, lo que significa que del total de recursos de revisión el sujeto obligado no clasificó correctamente la información, bajo el principio de máxima publicidad, por lo que éste debió cambiar dicha clasificación y permitir el acceso a la información.
- 3) las solicitudes resueltas en otro sentido, son aquellas que no responden a la postura del ciudadano ni a la de la institución, más bien, tienen una clasificación particular y como tal, puede contradecir a ambos. Es el caso de las versiones públicas en donde el IFAI no falla a favor de la apertura total del documento pero instruye a la creación de una versión que permita de manera parcial el acceso a dicho documento. De igual forma, existen casos particulares en los que no hay motivos por los cuales negar la información, pero los medios establecidos no permiten el fácil acceso o reproducción, en este sentido también la facilidad o disposición de los medios permite emitir fallos en sentido distinto al estipulado, dependiendo el caso.
- 4) El principio de máxima publicidad, encuentra su mayor garantía en el órgano garante de transparencia, el IFAI, quien a partir de sus resoluciones aboga por la apertura, pero más aún por una correcta clasificación de la información. De ahí que

este principio muestra su trascendencia no sólo en el espíritu de la Ley, sino también procedimentalmente.

Otro elemento de suma importancia para la política de transparencia tiene que ver con la eficiencia en la atención de los recursos de revisión, mismos que deben ser atendidos con la debida oportunidad por parte del IFAI, institución que además de ser el órgano garante de transparencia, se encuentra regulado por la LFTAIPG respecto de su procedimiento de resolución mismo que en caso de incumplimiento, estaría atentando en contra de los objetivos de la Ley y del ejercicio del DAI.

Tiempos de atención en los Recursos de Revisión en 2010

Tiempos de resolución	Recursos de Revisión	
50 días hábiles o menos	5,597	89.52 %
De 51 a 70 días hábiles	480	7.68 %
De 71 a 100 días hábiles	163	2.63 %
Extemporáneo	12	.2 %
Total	6,252	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida la Auditoria de Desempeño:10-1-00HH-07-0154 de la ASF.

“En 2010, de los 6,252 expedientes de recursos de revisión presentados al IFAI, el 99.8% (6,240) fueron resueltos en los plazos establecidos en la normativa: 5,597 en 50 días hábiles o menos, 480 entre 51 y 70 días hábiles y 163 entre 71 y 100 días hábiles. ... Respecto del 0.2% restante (12 expedientes) que se resolvió fuera de plazo, el 50% (6) fue por causas no imputables al IFAI; en el 25.0% de los casos (3) los registros mostraron errores de captura, aunque se resolvieron en los plazos

establecidos en la normativa; y el otro 25.0% (3) correspondió a casos dictaminados fuera de plazo”¹⁰²

Al respecto:

1) De los plazos en los que se desahogaron los recursos de revisión, es importante aclarar que 99.8% (6,240) fueron resueltos en los plazos establecidos la LFTAIPG y su reglamento, mismos que establecen que el tiempo para atender un recurso de revisión es de 50 días mismo que podrá ampliarse en 30 días hábiles adicionales, sólo por una vez, para integrar el expediente de un recurso de revisión, adicionalmente puede solicitar 20 días hábiles, sólo por una vez, para resolver en definitiva un proyecto de resolución.

2) De manera general los recursos de revisión son atendidos de manera eficiente en un 99.8% sin embargo, el 0.2% restante (12 expedientes) resuelto fuera de plazo implican que es el porcentaje en el que el IFAI puede vulnerar la garantía del DAI. Ahora bien, tomando en cuenta que el objeto sustancial del IFAI son las resoluciones de los recursos de revisión, si bien lo deseable es que el 100% de los recursos sean atendidos en tiempo y forma, de los 12 casos sólo 6 son imputables al IFAI, mismo que resulta un parámetro permisible, aunque de ninguna forma deseable.

Adicionalmente, otro elemento definitorio para la eficiencia procedimental de la política tiene que ver con el cumplimiento de las resoluciones que emite el Órgano Garante sobre las inconformidades presentadas por los particulares y que las dependencias y entidades deben acatar. Al respecto, la norma se establece que sea cual sea el sentido de la resolución, para la APF dichas resoluciones son definitivas (Art. 59 LFTAIPG) y como tal deben ser acatada en los términos establecidos. Caso contrario para los particulares quienes pueden presentar ante un tribunal su inconformidad.

¹⁰² *Ibid.*, p.10.

Cumplimientos de las resoluciones de los Recursos de Revisión

(Estatus de Atención 2005-2010)

Año	Número de resoluciones con instrucción*	En trámite	Incumplimientos denunciados		Cumplimientos pendientes en virtud de la interposición de un amparo	Total de resoluciones cumplidas / %	
			Cumplidos después de la denuncia	Incumplidos a pesar de la denuncia			
2005	1,125	0	5	3	0	1,122	99.7%
2006	1,310	0	2	3	3	1,304	99.5%
2007	1,782	0	6	2	4	1,776	99.6%
2008	2,003	0	8	13	3	1,987	99.2%
2009	2,070	0	7	8	12	2,050	99%
2010	2,018	0	2	2	16	2,000	99.1%
Total	10,308	0	30	31	38	10,239	

*las resoluciones "con instrucción" son aquellas que implican un cumplimiento por parte de los sujetos obligados.

Fuente: Informe de labores del IFAI al H. Congreso de la Unión 2011, p.58

Juicios contencioso administrativo promovidos contra las resoluciones del IFAI

(Desde la creación del IFAI hasta 2010)

Interpuestas por	Demandas de Nulidad	%
Particulares	8	18%
Dependencias y Entidades	34	79%
Otros	1	2.3%
Total	43	100%

Fuente: Informe de labores del IFAI al H. Congreso de la Unión 2011, p.54

No obstante que las resoluciones que emite el Instituto son definitivas, del año 2005 al año 2010 algunas autoridades promovieron juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), como una vía más para atacar

resoluciones del IFAI. Con excepción de un juicio, el resto no prosperaron. En estos casos las demandas fueron desechadas, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) admitió que no pueden revisarse las resoluciones dictadas por el IFAI, ya que la Ley no se lo permite, y en consecuencia se cancela totalmente la posibilidad de que otro tribunal analice la actuación del Instituto.

Al respecto:

- 1) De un total de 10,308 casos en los que el IFAI resolvió con instrucción, este Instituto denunció ante el Órgano Interno de Control por incumplimiento 61 casos (.56%) de los cuales, hasta 2010, 30 ya se habían cumplido y 31 seguían pendientes de atención a pesar de la denuncia. Esto es muestra de la falta de mecanismos eficientes para instruir u obligar a las dependencias y entidades el acatamiento de dichas resoluciones.
- 2) En 38 (.36%) casos las dependencias y entidades de la APF, haciendo caso omiso respecto de la definitividad de las resoluciones del IFAI, presentaron algún tipo de amparo. Lo que significa una falta de compromiso con la transparencia y con los valores democráticos y nos remonta a la sospecha de una mala, deficiente o corrupta gestión pública. Adicionalmente la falta de mecanismos eficientes para hacer cumplir las resoluciones del IFAI y con ellas su inatacabilidad, se presenta de nuevo como una de las deudas para la eficacia de la política.
- 3) Hasta 2010 las resoluciones han sido resueltas en un 99.3% que significa los 10,239 casos en los que las dependencias y entidades han atendido las resoluciones del IFAI en los términos en los que ésta institución los ha determinado. Este es el nivel de eficacia de las resoluciones del instituto, lo cual es un indicador importante respecto del acatamiento de la política en la APF, incluso a pesar de las incomodidades que al respecto puedan surgir al interior del servicio público.

Retos de la política de transparencia en México

- La defensa de cualquier derecho se caracteriza por las acciones de grupos particulares de la sociedad. En el caso del derecho de acceso a la información, los grupos interesados en su formulación hicieron su trabajo impulsando la creación de la Ley sin embargo, hoy es responsabilidad de los ciudadanos “de a pie” hacer efectiva la ejecución y agregarle valor público a la información que resulta de la utilización del derecho.

Es necesario que los ciudadanos se apropien de los beneficios de la ejecución del derecho de acceso a la información, en un sentido amplio e incidan en la toma de decisiones públicas trascendiendo con ello su papel de espectador.

En ese sentido, la política de transparencia en México ha sido un proceso lento, que de la mano del derecho de acceso a la información, tardó más de veinte años para consolidarse. Hoy el mecanismo está dado y el reto es claro: que todo ciudadano pueda ejercerlo, que su impacto sea tal que se reivindique la ampliación del derecho y que sus efectos sean visibles en el espacio público de forma cotidiana.

Como se mencionó con anterioridad, la reforma de julio de 2007 tuvo como fin ampliar los alcances del principio de máxima publicidad por medio de establecer un piso único para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país. A partir de esta modificación el principio fortalece no sólo para permitir la accesibilidad a la información, sino desde una segunda perspectiva: incentivar la generación de solicitudes de información por medio de evitar los requisitos previos que establezcan condicionantes para su presentación. En este sentido, es necesario que el derecho trascienda la utilidad de algunos grupos como son empresarios, universitarios y periodistas, y se vuelva más social. Hoy es evidente que persiste la necesidad de socializar el ejercicio del derecho de acceso a la información dado que el perfil genérico del usuario del derecho de acceso se

concentra en habitantes de metrópolis importantes, con un promedio de edad de entre 20 y 39 años de edad y con estudios universitarios. Al respecto es importante reconocer que este perfil de usuario está, por supuesto, encima del ciudadano promedio en México.

- Otro desafío, lo constituye de manera general la implementación de la Ley. La aprobación de la misma, pudo resultar un proceso largo y tortuoso, sin embargo, al concluirse, el verdadero reto está en que la ley no se convierta en letra muerta y esto depende primero, de la utilidad que el ciudadano le dé al derecho y segundo a la predisposición de los funcionarios y servidores públicos para ejecutarla.

En este sentido, es indispensable la conformación de un sistema profesional de servicio público, cuyo fundamento sea la ética en el servicio público, con claros mecanismos de denuncia y elementos de sanción a partir de los cuales sea una responsabilidad más que una obligación la apertura de los expedientes gubernamentales, así como procesos claros de gestión documental que garanticen la existencia de archivos ordenados y completos, que faciliten el acceso a la información.

Es importante considerar que el derecho tendrá su máxima eficacia en la medida en que los esfuerzos ciudadanos y gubernamentales se complementen.

- Es innegable, con el paso del tiempo el derecho se ha consagrado en el colectivo público. Hoy hablar del derecho de acceso a la información, es un elemento no ajeno a la realidad de las nuevas generaciones, por este motivo la política de transparencia debe trascender el procedimiento de acceso a la información para convertirse en un verdadero mecanismo de rendición de cuentas por medio de ampliar sus atribuciones con efectos sancionadores.

- Es importante destacar la oportunidad que las tecnologías de la información pueden representar para la masificación del derecho. Las tecnologías de la información constituyen un poderoso mecanismo de comunicación que puede ser utilizado para facilitar el acceso a la información pública de todo tipo e instancia, generando una obligación de publicar. En este sentido, el uso de las tecnologías debe adquirir una mayor atención y relevancia para potenciar los alcances del derecho, eficientar su consulta y masificar sus resultados.

- La ampliación de los sujetos obligados a nivel gubernamental ha constituido un gran logro. Conocer el desempeño que tienen todas las instituciones que reciben dinero público es en si mismo un avance importante respecto de la capacidad que tienen los ciudadanos de conocer el destino de sus recursos así como su empleo y resultados.

Sin embargo, uno de los mayores retos en materia de acceso a la información y sujetos obligados, tiene que ver con la evolución de la participación de los privados en tareas publicas. En este sentido, todas aquellas instituciones que insertas en el espacio publico se hacen cargo de tareas públicas (corporaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones de asistencia pública y privada, entre otras) deberán ser en un futuro, objeto de transparencia ante la responsabilidad y consecuencias que su labor genera para la sociedad.

- Otro desafío es identificar y evitar los intentos por parte del gobierno por debilitar el ejercicio del DAI. En la medida en que esta política represente un mecanismo eficiente de apertura y trascienda a ser un elemento fiscalizador

por parte de la sociedad, el derecho corre el riesgo de ganarse enemigos y de ahí acciones que pretendan debilitarlo.

Por este motivo la participación activa de la sociedad es fundamental. No podemos esperar que los gobiernos cambien por sí mismos, sin embargo se debe aprovechar el contexto de modernidad y de globalización, que brindan las condiciones para avanzar en la materia, evitando la suplantación de los intereses genuinamente democráticos.

- Es importante destacar que dentro de los retos de la política de transparencia, la reforma que modificó la naturaleza jurídica del IFAI a un organismo autónomo, responde más a una necesidad de actuación sobre la ampliación de los sujetos obligados, que a una modificación profunda respecto de los principios de la política. Si bien la trascendencia de la reforma tiene que ver con que el IFAI contara con la independencia y autonomía suficiente para hacer bien su trabajo, lo cierto es que la trascendencia de la autonomía, deberá moldearse en la reglamentación, misma que busque ampliar y profundizar los principios del derecho por medio de llevar a cabo resoluciones en apego al derecho y al principio de máxima publicidad, analizar y en su caso establecer mecanismos eficientes de sanción, así como fortalecer la inatacabilidad de sus resoluciones, y emitir criterios que amplíen la apertura y fortalezcan la clasificación de la información.

La trascendencia de la autonomía es una acción, a pesar de su aprobación, aún inacabada y por tanto representa uno de sus retos inmediatos.

Conclusiones

- El Derecho de Acceso a la Información (DAI), se ha extendido como un mecanismo de apertura al servicio de la sociedad. Mismo que procedimentalmente ha resultado eficiente para conocer la gestión del Estado mexicano como una responsabilidad, trascendiendo la perspectiva de obligatoriedad instaurada en los mecanismos legales de rendición de cuentas.
- En este sentido, el derecho de acceso a la información comienza a formar parte del sistema de fiscalización en México formado por la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, aunque marcando una sustancial diferencia respecto de los mecanismos de las otras dos instancias. El derecho de acceso a la información es un mecanismo que sólo puede existir en un contexto democrático, ya que para iniciar su ejecución necesita (además del reconocimiento gubernamental) única y exclusivamente de un sujeto interesado (ciudadano o no), a partir del cual, al generar una solicitud de información, detone el engranaje institucional que le permita conocer por medio de una solicitud de información documentos oficiales respecto de la gestión del Estado. En este sentido el DAI, puede significar a partir del uso que se le de a la esa información, el inicio de un proceso mucho más amplio de fiscalización a partir del cual trasciende la simplicidad procedimental del acceso para volverse la herramienta determinante de fiscalización de la sociedad.
- La política de transparencia en México tiene en el derecho de acceso a la información una de las expresiones más acabadas como la herramienta de la democracia que establece el primer gran cambio en el sistema político mexicano abonando a la creación de ciudadanos en un sentido extenso, cambiando el paradigma del súbdito y abriendo progresivamente la posibilidad a una verdadera participación democrática institucional. Esto a

través de que la política de transparencia ha demostrado su eficiencia materializando en la Ley Federal de Acceso a la Información los objetivos de apertura, publicidad, fácil acceso y máxima publicidad de la información gubernamental.

- La política de transparencia por medio de la Ley ha logrado su objetivo primigenio, convertirse en una herramienta de los ciudadanos que avanza procedimentalmente en su consolidación social para una sociedad más informada y en su caso, más participativa, sin embargo, los alcances de esta política no se reducen a los efectos sociales y democráticos, tienen un impacto significativo en el actuar cotidiano del gobierno. La organización administración y conservación de los archivos es hoy un tema de interés fundamental para la gestión pública y un efecto colateral de la política de transparencia. La “advertencia” de que todo documento puede ser requerido y por ley entregado, ha significado uno de los retos más grandes de la gestión pública.
- La Ley ha resultado novedosa no sólo por sus implicaciones democráticas, sino por las características de modernidad impresas en la metodología de la política de transparencia, mismas que son apreciables en la relación que para el logro de sus objetivos tiene desde la norma con las tecnologías de la información como el medio para maximizar sus alcances. Es el caso de INFOMEX y el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT). En este sentido, la política no sólo se instaura como una medida democratizadora del poder público, sino como pionera y ejemplo de las ventajas que el uso que las tecnologías de la información representan para la eficiencia de la gestión pública. Al respecto, es importante destacar que los medios remotos de comunicación han permitido maximizar los alcances en torno a la eficiencia de la política como lo demuestra que el 95% de solicitudes de acceso sean remitidas por estos medios.

- Respecto de la garantía del derecho como tal, del total de solicitudes recibidas de 2005 a 2010 sólo el 5.68% ha implicado la presentación de algún recurso de revisión, con lo cual se observa que el resto de las respuestas obtenidas, en términos generales han resultado satisfactorias para los requirentes. Al respecto, en los casos en los que se ha interpuesto un recurso de revisión y estos han derivado en una resolución por parte del IFAI que sea contraria a la resolución emitida por la institución, estas han sido acatadas en un 99.3% lo que representa una avanzada apropiación de la política de la transparencia en contra de las prácticas del secretismo, dicho indicador es un logro significativo para la cultura de la transparencia hasta 2010.
- El aumento general y sostenido de las solicitudes de acceso a la información, las consultas al portal de transparencia, así como en el aumento de los recursos de revisión es la muestra de la consolidación que el procedimiento ha logrado en la sociedad. Sin embargo, no se debe dejar de lado el aumento en los recursos de revisión que es también el indicador de una posible resistencia en materia de cultura de la transparencia por parte de las instituciones del Estado. Representando un 11.4% del total de solicitudes presentadas en el periodo 2005-2010 se debe considerar que la apropiación del derecho implica también que dichas solicitudes son más constantes y puntuales, logrando incidir con mayor impacto en la vida de las instituciones, lo que predispone a los servidores públicos a poner trabas para la apertura y entrega de la información.
- Procedimentalmente, la política sin estar exenta de retos y dificultades naturales en la implementación y el desarrollo de una política gubernamental, ha dado como resultado el eficiente cumplimiento de la norma y destacables alcances respecto de los objetivos de la Ley. En este sentido, el cumplimiento del principio de máxima publicidad, apertura y búsqueda exhaustiva de la

información, con el que las solicitudes han sido atendidas ha alcanzado, en correspondencia con los objetivos de la Ley, el 96.7% en la APF. Ya sea en primera o segunda instancia, este porcentaje es indicativo de la eficacia en la aplicación del principio de máxima publicidad establecido en el artículo 6o. constitucional lo que se traduce en el compromiso que han tenido la mayoría de las dependencias y entidades en materia de transparencia para publicitar, clasificar y conservar correctamente la información, permitiendo la difusión de la que así acredita su contenido. Así mismo, el compromiso y la capacitación institucional han influido y concientizado a los servidores públicos respecto de clasificar aquellos documentos que, en caso de así corresponder, implicarían con su publicación severas consecuencias.

- El procedimiento para transparentar la gestión pública ha permitido maximizar y ampliar sus alcances a partir de herramientas como; el Portal de Obligaciones de Transparencia. Como parte de la publicidad, las Obligaciones de Transparencia obtienen su trascendencia, como la mayor muestra de responsabilidad con la apertura permitiendo que cualquier persona conozca una gran cantidad de información sin que medie solicitud alguna. Al respecto, las instituciones muestran un cumplimiento sobresaliente y satisfactorio del 91.86% en la APF. Sin embargo, en esta materia los retos son evidentes. Las Obligaciones de Transparencia cuya finalidad es la apertura y la transparencia proactiva acorde a los fines de la Ley, deambulan en el constante incumplimiento de la publicación y actualización de la información por parte de un número significativo de instituciones de la APF, lo que pone en un riesgo permanente los alcances y los objetivos de la Ley. En este sentido, se reconoce que la efectividad de las obligaciones de transparencia, radica en la obligación, con base en dos perspectivas; primero porque representa un esfuerzo gubernamental por la apertura, para que la sociedad pueda consultar de forma inmediata y sin que medie solicitud alguna, una gran cantidad de información, y segundo porque permite reducir

y afinar las solicitudes de acceso a la información, es decir, permite que el derecho trascienda aquellos temas básicos y generales de interés público, ejerciendo una presión y requiriendo de un esfuerzo adicional por parte del aparato gubernamental para dar a conocer su *modus vivendi*. Las obligaciones de transparencia son una responsabilidad normativa para todas las instituciones del Estado mexicano, concentre o no una cantidad significativa de consultas al POT, sin embargo, son también un estandarte de la cultura de la transparencia, ya que si bien son una obligación normativa, implican el reconocimiento de una responsabilidad gubernamental no sólo en la publicación, sino en la actualización, resguardo y manipulación de la información con un enfoque no sólo público, sino útil y práctico para la sociedad en su conjunto.

- La poca eficiencia en las sanciones, en los casos del incumplimiento de la Ley, pone en riesgo su eficacia procedimental y el cumplimiento de sus objetivos. Es probable que esto se deba a que las sanciones dependen de otra normatividad, así como de otra instancia gubernamental con lo que forman parte del conjunto de sanciones generales aplicables a los servidores públicos, y no cuenta con la relevancia particular de la violación de un derecho consagrado en la Constitución. A pesar de que el procedimiento de acceso a la información resulta en términos generales eficiente para los fines establecidos, la falta de sanciones más estrictas en la materia dificulta la aplicación de la Ley y la consolidación de mayores alcances.

El IFAI ha demostrado garantizar de manera eficiente el acceso a la información, mismo que se hace evidente en relación a las resoluciones emitidas en apego a la normatividad con una eficiencia del 99.8%. En este sentido de manera general el procedimiento de acceso a la información con base en el principio de máxima publicidad y la debida clasificación de la información continúa su consolidación cultural y procedimental, bajo el

entendimiento de que implica una lucha interinstitucional constante por instaurar una nueva ética del servicio público.

- No sólo las sanciones, sino la definitividad de las resoluciones del IFAI representan la gran debilidad de la política. La única explicación del por qué en 38 casos a pesar de la denuncia, las instituciones se niegan a acatar las resoluciones del IFAI, hasta 2010, es que no quieren que cierta información sea de dominio público lo cual siembra la duda respecto de la licitud y ética de los actos administrativos. Al respecto, es notoria la resistencia que muestran algunas instituciones gubernamentales frente a la apertura y la transparencia, buscando mecanismos institucionales que les permitan exceptuarse de la aplicación de la Ley. Este no es un asunto menor, toda vez que la LFTAIPG reglamenta un artículo de la Constitución, mismo que forma parte de las garantías individuales que no son otra cosa que límites al poder público, y en este sentido, su incumplimiento no sólo viola una garantía individual, sino que es una expresión negativa del ejercicio del poder.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ACOSTA SILVA, Adrián. "Estado y régimen presidencialista en México: los dilemas de la gobernabilidad democrática", en Labastida Martín del Campo, Julio, Camou, Antonio, Luján Ponce, Noemí (Coords.) **Transición Democrática y Gobernabilidad México y América Latina**, México, Ed. Plaza Valdéz, 2000.

ACKERMAN, John y Sandoval, Irma. **Leyes de Acceso a la Información en el Mundo**, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, No.07, 2009.

AGUILAR, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**, México, Ed. Porrúa, 1994.

BOVERO, Michelangelo. **Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores**, Madrid, Ed. Trotta, 2003.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**, Barcelona, Ed. Plaza y Janés, 1985.

CASTELAZO, José R. **Administración Pública: una visión de Estado**, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

CUNILL, Nuria. **Participación CIUDADANA**, Venezuela, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

DAHL, Robbert. **La democracia**, México, Ed. Planeta, 2012.

DELGADO DE CANTÚ, Gloria M. **México estructuras política económica y social**, México, Ed. Pearson Educación, 2003.

HURTADO, Javier. **Sistema de gobierno y democracia**, México, Ed. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.19, 1999.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. **El Derecho a la Información**, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1984

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. Marván Laborde, María (Coord.), **La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas**, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información - Centro de Investigación y Docencia Económica, 2007.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. **El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana**, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, No.17, 2009, p.21.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en Concha C. , Hugo, López-Ayllón, Sergio, Tacher E., Lucy (Coords.), **Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información**, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

LARIS CUTIÑO, Christian. Mejía Pachón, Mario E. y Sotelo Sánchez, Antolín, **El Nuevo Derecho de Acceso a la Información Pública en México**, México, Ed. Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., 2012.

MARTÍ, Luz del Carmen. **Democracia y Derecho a la Información**, México, Ed. Porrúa, 2007.

MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel. **DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA Dos Decenios de Cambio Político en México**, México, Ed. Siglo Veintiuno Editores, S.A de C.V., 2001.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio y desempeño económico**, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001.

POPPER, Karl. **La Sociedad Abierta y sus enemigos**, Madrid, Ed. Piados, 1992.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. **El Contrato Social**, México, Ed. Porrúa, 2004.

RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús. **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, No. 04, 2009.

S/Autor. **Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos**, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008.

S/Autor. **Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México**, México, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009.

TENA RAMÍREZ, Felipe. **Leyes fundamentales de México 1808-1985**, México, Ed. Porrúa, 1985.

UGALDE, Luis Carlos. **RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO**, México, Ed. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.21, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Perspectiva de la administración pública contemporánea**, México, Ed. Instituto de la Administración Pública del Estado de México, 2007.

REVISTAS

GONZÁLEZ VALADEZ, Isaí. "Políticas Públicas: Elementos Básicos para el Debate", en Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 63 , 2006.

MARIÑEZ NAVARRO, Freddy. "El debate del gobierno abierto", en Revista Buen Gobierno, México, No.14, 2003

UVALLE BERRONES, Ricardo. "Espacio público, misión del estado y gestión pública", en Revista Convergencia, núm. 21, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2000.

UVALLE BERRONES, Ricardo. "Liberalismo, Estado y Administración Pública", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 161, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México,1995.

UVALLE BERRONES, Ricardo. "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", en Revista Convergencia, núm. 45, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.

CONSULTAS ELECTRÓNICAS (Mayo de 2014)

Auditoría Superior de la Federación. Consultado en:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0154_a.pdf

Exposición de motivos Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Consultado en:
<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/01ExpMotivosLFTAIPG110602.pdf>

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en:

<http://www.alejandrocencinas.com.mx/senado/index.php/iniciativas/115-iniciativa-con-proyecto-de-decreto-que-reforma-y-adiciona-diversas-disposiciones-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>

Cossío Díaz, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México” en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002, Uruguay: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2002. Consultado en:

<http://www.kas.de/wf/doc/5594-1442-4-30.pdf>

Javier Hurtado, Sistema de Gobierno y Democracia, México, Ed. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.19. consultado en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Benjamin Hill, “Transparencia Focalizada”. Consultada en: http://www.economia.gob.mx/files/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Consultada en:

<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/05LFTAIPG.pdf>

Decreto de Creación Instituto Federal de Acceso a la Información. Consultada en: http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Decreto_del_IFAI.pdf

Informe de labores del IFAI al H. Congreso de la Unión. Consultada en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2011.aspx