



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL ORIGEN DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

ADRIÁN FERNANDO RANGEL AGUILAR

TUTORA DE TESIS

DRA. SILVIA INCLÁN OSEGUERA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

MÉXICO, D.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A ti por ser la raíz y el tuétano, la sustancia y el amor...

A mi madre y a mi tía: por enseñarme, con su ejemplo, a llenar el inexorable minuto con sesenta segundos de lucha bravía... Lo que soy es resultado de nuestro esfuerzo y empeño conjunto, el suyo y el mío.

A ti madre, porque tu vuelo y trayecto son fiel testimonio de tu amor incondicional, agradecido por ver tu corazón sonreír de nuevo y por esas largas horas de arduo trabajo con chelsea.

A ti tía, porque aunque el enemigo es fuerte, con una sonrisa reflejas la voluntad de resistir, y aún frente al paso de las horas negras muestras la dulzura de tu corazón sereno.

A mi familia... Ale, Alo, Karen, Megan, Angy, Ían, Silvia, Mireya, Joel, Yahir, e Israel por creer en mí y apoyarme incondicionalmente.

A la Dra. Silvia Inclán Oseguera por su constante guía y dedicación, por confiar en mí y compartirme su tiempo y conocimientos, pero también por mostrarme la luz en momentos de obscuridad, conjugando la excelencia profesional de su desempeño con la sensibilidad de un gran ser humano. A Usted Doctora, mi agradecimiento y admiración.

A los miembros del Jurado: al Dr. Miguel Armando López Leyva, por su paciencia y apoyo durante el período de mayor adversidad; a la Dra. Rosa María Mirón Lince, por su ejemplo y orientación desde la licenciatura; al Dr. Khemvirg Puente Martínez, por sus consejos y guía durante el desarrollo la tesis y en el Comité Académico, y al Dr. José Luis Velasco Cruz, por su tiempo y valiosos comentarios sobre la presente investigación.

A la Dra. Luisa Béjar Algazi y al Dr. Javier Oliva Posada, por su confianza y contribuciones a mi formación académica, y al Mtro. Eduardo De La Torre, por ayudarme a entender los vínculos entre la práctica y el estudio de la política.

De la Auditoría Superior de la Federación (ASF): al MSc. Benjamín Fuentes Castro, por su excelente liderazgo y ejemplo cotidiano de profesionalismo e integridad; a la Mtra. Ileana Goycoolea, por su acompañamiento y confianza invaluable, por sus enseñanzas y ejemplo para el desarrollo profesional y por compartirme la razón del equilibrio; al Licenciado Roberto Domínguez, por ayudarme a comprender el devenir del sonido de los ejes de la carreta, y al Lic. Erwin Ramírez por su apoyo y por enseñarme a iniciar siempre de manera proactiva con el objetivo en la mente.

A Edwin Ramírez, hermano, compañero y colega. Una batalla más de las cien que nos faltan para empezar de nuevo...

A mis hermanas y hermanos de la cofradía del santo borlote: Elizabeth Calvillo, Luz María Cárdenas, Juan Carlos Mendoza, Enrique Prieto, Martha Rodríguez, Darío Rojas, Liliana Sánchez, Ariadna Uriona, a todas y todos ustedes muchas gracias por el apoyo incansable, por su compañía en las aventuras, los desvelos, pero sobre todo por soportar mi antología de sueños y mi creencia en la locura.

A mis amigas y amigos: Arturo Balseca, Edgar Chávez, Abel García, Claudine Martínez, Jorge Molina, Álvaro Ontiveros, Virginia Rojas y Jennifer Sánchez testigos firmes de amistad que se acrecienta con el tiempo, para hacernos hermanos de la vida. De la Licenciatura a: Carlos Cruz, Nadia De Jesús, Elizabeth Juárez, y Jorge Tenorio, por compartir los sueños forjados. Del posgrado a: Don Héctor Quintanar, por su compañerismo y complicidad; a Sol Cárdenas, Leticia Cardiel, Arturo Carrasco, Alejandro De La Peña, Luis Ángel Hurtado, Francisco Lemus, Arturo López, Leonardo Palma, Rogelio Ramos y Píndaro Argüelles, por las deliberaciones, las experiencias, las mil noches en vela y la buena vida del posgrado.

A la familia Benitez León, por ser un refugio en el aquel lugar cuyo dintel anunciaba:
“Nosce Te Ipsum”

A mis colegas de Estrategias para el Desarrollo Social Mexicano, A.C., Erika Diego y Alma Neri, por acompañarme en la senda de la participación ciudadana, resaltando lo mejor de cada paso, de cada instante...

A mis compañeros de la ASF: a Christian Herrera y Victor Mata por las experiencias en el círculo de lectura, a Rosalva Miguel por su renegrido corazón y las largas disertaciones, a Paola Carvajal por su entusiasmo y colaboración, y a todos los demás: Marsel Abdul Massih, Saraí Flores, Tonathiu Galicia, Isabel García, Ángel Gómez, Oscar Jiménez, Ana León Pérez, José Manuel López, Alfredo Mondragón, Eurídice Monreal, Conrado Vidal y Valeria Valdez, gracias por su compañerismo y colaboración constantes.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser orgullo, pasión y entrega; cúmulo de conocimientos, expresión sintética del México moderno y vanguardista, con el portentoso y ancestral... lugar donde he amado la vida...

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), por el apoyo económico que coadyuvó a la realización de la presente investigación.

“El origen de la transparencia y el acceso a la información en México”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: Una perspectiva teórica para el origen de las leyes de acceso a la información	13
1.1 Derecho a la información	14
1.1.1 Derecho a la información: Una perspectiva desde el derecho consuetudinario internacional	17
1.1.2 Derecho de acceso a la información pública	21
1.1.3 Concepto de ley de acceso a la información	23
1.2 ¿Qué es transparencia?	27
1.2.1 La transparencia y sus vínculos con el derecho de acceso a la información pública	33
1.2.2 Transparencia como medida de combate a la corrupción	37
1.3 La rendición de cuentas requiere de la transparencia en democracia	42
1.3.1 Rendición de cuentas y transparencia	43
1.3.2 La importancia de la rendición de cuentas en la democracia y su calidad	52
1.4 Creación de instituciones en democracias jóvenes	56
CAPÍTULO II. Análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) bajo los principios teóricos de transparencia	65
2.1 Principios teóricos de transparencia	66
2.1.1 Las diferencias entre las leyes de acceso a la información en el mundo	68
2.1.2 Principios centrales para guiar la construcción de una ley de acceso a la información	76

2.2 Análisis por criterio teórico	87
2.2.1 Avances: ¿Realidad o ficción?	97
CAPÍTULO III. La creación de la LFTAIPG: Un proceso	105
3.1 Antecedentes	107
3.1.1 Democratización: un punto de partida	108
3.1.2 Alternancia como contexto	116
3.2 Análisis de los factores que dieron origen a la LFTAIPG	120
3.2.1 Factor Externo: El extranjero como un actor en escena	124
3.2.2 Factores Internos: Una combinación exitosa	136
3.2.2.1 Factores Internos Sociales: Incentivos y demandas de la sociedad civil	137
3.2.2.2 Factores Internos Políticos: un camino desde las promesas y propuestas hacia la aprobación de la LFTAIPG	150
Discusión	184
Referencias	201

Introducción

Hablar del origen de la transparencia y el acceso a la información en México necesariamente remite a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el país, la cual derivó de un proceso complejo que, antes que nada, demandó la necesidad de transitar a la democracia. Si bien el derecho de acceso a la información se encontraba inserto en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) desde 1977, éste permanecería sin mayores efectos, pues no contaba con un ordenamiento secundario que le reglamentara y menos con un ejercicio real. Por consiguiente, la opacidad¹ y la secrecía se impusieron en México.

El caso mexicano del proceso político que llevó a la creación de la LFTAIPG resulta interesante para el análisis de los factores o incentivos que favorecen la aparición de instituciones en favor de la transparencia y rendición de cuentas en democracias jóvenes, para lo cual este trabajo responde, primeramente y con base en los principios teóricos para guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información en el mundo, la siguiente interrogante: ¿La creación de la LFTAIPG, de 2001 a 2002, significó un avance como institución en favor de la transparencia en la joven democracia mexicana?

Partiendo de la pregunta anterior, la presente investigación plantea como pregunta principal: ¿Cuáles fueron los factores que originaron la LFTAIPG, de 2001 a 2002, como proceso de formación de instituciones para la democracia?, cuya respuesta permitirá conocer el proceso de creación de la ley en comento y de quiénes participaron en él. Además, derivada del anterior cuestionamiento, y considerando que la iniciativa de la LFTAIPG provino del poder ejecutivo federal; cabe preguntarse ¿Qué incentivo pudo tener el presidente, para promover una ley que le significaría su propia vigilancia?

¹ Miguel Carbonell indica la existencia del reino de la opacidad, es decir, lo contrario a la transparencia. Así, señala que en los sistemas dictatoriales y autoritarios, el control de la información otorga más posibilidades de perpetuar las condiciones de supervivencia del régimen en cuestión. *Vid.* Miguel Carbonell, *La Construcción de la Democracia Constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 137

Para dar respuesta a las preguntas anteriores, la presente investigación analiza el contexto, los factores y actores que dieron origen a la LFTAIPG, de 2001 a 2002, como institución en favor de la rendición de cuentas en México. Para tales fines, en primer lugar se revisa la literatura académica que se ocupa del estudio de los factores que explican el origen de las instituciones en favor de la rendición de cuentas en democracias jóvenes. Posteriormente, y con base en los postulados de la literatura sobre formación de instituciones democráticas, se analiza el poder explicativo del actuar, intereses e incentivos de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos, la sociedad civil y los organismos internacionales, como actores para promover la LFTAIPG, así como el rol del contexto histórico-político y su influencia sobre el proceso que permitió el establecimiento del derecho de acceso a la información, como derecho fundamental, y su incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En México, durante la época del sistema de partido hegemónico,² los procesos electorales carecían de competencia real entre los partidos políticos participantes, de equidad en su desarrollo, de imparcialidad e independencia en sus organizadores y, por supuesto, de transparencia en sus resultados. La arena electoral se encontraba dominada por un sólo partido político y el poder se concentraba en pocas manos, al ser la élite de este partido la única capaz de acceder al poder real. Esta situación se presenciaba de manera fehaciente en las relaciones que se establecían entre los Poderes de la Unión, donde era visible la subordinación de los poderes legislativo y judicial a la voluntad del titular del poder ejecutivo, es decir, al Presidente de la República, quien fungía también como jefe de su partido y por tanto, de los legisladores pertenecientes a esa bancada en cada una de las cámaras. Esta dinámica de ausencia de mecanismos de pesos y contrapesos nulificaban los procesos de rendición de cuentas entre poderes, otorgando a la élite en el poder el goce de plena discrecionalidad y opacidad para la toma de decisiones y el manejo de la información que atañe a los asuntos de interés público. Así, se constituyó un terreno fértil para la corrupción, permitiendo que en muchas ocasiones se

² Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 282

sobrepusieran los intereses particulares en decisiones de la vida pública, donde el protagonismo correspondía al interés público.

No obstante, en 1977 dio inicio la transición a la democracia, pues a partir de ese año México presenció una serie de procesos de liberalización y democratización, generados por una serie de reformas electorales que tuvieron lugar desde entonces. “La reforma de 1977 promovió la constitucionalización de los partidos políticos y su definición como entidades de interés público; la reforma de 1986 aumentó de 400 a 500 el número de diputados federales; la reforma de 1989 creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y, la reforma de 1996 permitió a los ciudadanos del Distrito Federal elegir directamente al Jefe de Gobierno de la capital del país”.³ Estas reformas impactaron en la integración y funcionamiento del poder legislativo.

En 1997 se gestó el cambio a un gobierno sin mayorías, pues ningún partido político controlaba por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del congreso o de alguna de sus cámaras.⁴ Por primera vez, el legislativo contó con tres principales fuerzas políticas: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), y ninguna de ellas contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados,⁵ dando paso a la democracia; contando con un órgano encargado de organizar los procesos electorales con independencia, legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad; comicios con competencia y equidad, y transparencia en los resultados, denominado: Instituto Federal Electoral (IFE). Bajo estas condiciones, para el año 2000 fue posible la alternancia en el poder ejecutivo, observándose un nuevo escenario en el que el poder real se dispersó, se distribuyó en varias manos, permitiendo la vigilancia de unos a otros. De igual modo, se gestó, con mayor ímpetu, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil, bajo la defensa de diversas causas y

³ Rosa María Mirón Lince. “El PRI y el sistema de partidos en México”, Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007, p. 209

⁴ María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría México (1867 – 1997)*, México, Taurus-CIDE, 2002, p. 09

⁵ El Partido Revolucionario Institucional (PRI) todavía contaba con mayoría en la Cámara de Senadores, al contar con el 60.2% de los escaños; mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) tenía el 25.8% de los senadores, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 12.5%. *Vid.* José Woldenberg, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006, p. 37

buscando posicionar una agenda de cambios en las instituciones. Por ejemplo, la idea de abrir la información referente a los asuntos de interés público a los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, el país se encontraba inmerso en el fenómeno de la globalización y con ella, se presenciaba el surgimiento de nuevas tecnologías, el aumento de los flujos de información y la demanda por la incursión de la ciudadanía en nuevos espacios de participación, incluyendo el acceso a los documentos administrativos y por tanto la transparencia de la gestión pública.

México había ingresado, desde la década de los años ochenta, a organismos y tratados internacionales de libre comercio, sobre derechos humanos y protección al medioambiente. Esta situación representaba la influencia de otros países y organismos internacionales en los temas de la agenda nacional, donde se colocan la transparencia y rendición de cuentas como medidas de combate a la corrupción.

Considerando el contexto antes descrito, en el país se encontraban las condiciones de viabilidad para la generación de un cambio en favor de la rendición de cuentas, marco en el que aparece la LFTAIPG, aprobada 2002. Por primera vez, en más de 20 años en la historia política de México, se dio un paso hacia la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos. Se abrió el camino para que el sistema político mexicano avanzara en términos de uno de los requisitos más importantes para la democracia, es decir, la transparencia de la gestión pública, abriendo la posibilidad para el conocimiento y evaluación del ciudadano, respecto del desempeño del gobierno, avance que va más allá de las reglas confiables y claras para el acceso al poder y la competencia electoral.

La Ley de transparencia surge en México bajo el primer gobierno democrático⁶ y estuvo enmarcada por una alta desconfianza en el gobierno

⁶ A partir de 1977, México presenció una serie de procesos de liberalización y democratización, generados por las reformas electorales que han venido aconteciendo a partir de ese año. Estas reformas

federal.⁷ Por lo tanto, se podría interpretar que esta nueva ley fue producto de un efecto “natural” de la democratización. Sin embargo, sabemos que “no todas las cosas ‘buenas’ vienen juntas” de tal manera que la elección de un gobierno democrático no produce de manera automática instituciones democráticas. Más aún, la democracia no necesariamente significa buen gobierno, y puede coexistir con el mal gobierno. Por consiguiente, “debemos prestar particular atención al diseño de las instituciones democráticas para asegurarnos no sólo de que mantienen la legitimidad del sistema político, sino que son compatibles también con buen gobierno”.⁸

Partiendo de lo anterior, el diseño y aprobación de la LFTAIPG no se originó de manera automática por la transición a la democracia, el proceso que le dio origen tampoco se derivó de la estabilidad o desarrollo económicos, pues aunque éstos pueden coadyuvar a la aprobación de una ley de acceso a la información en el mundo, no se debe perder de vista la naturaleza política de una legislación en la materia. El presente trabajo parte de los debates sobre las elecciones libres e imparciales en el país, pero va más allá de ellos para analizar la creación de la LFTAIPG como un proceso político, donde la movilización de la sociedad civil jugó un papel central, buscando contribuir a la agenda para el estudio y práctica de la democracia.

Para tales efectos, la presente investigación se encuentra dividida en tres capítulos:

En el primer capítulo se construye el andamiaje conceptual que proporciona sustento teórico a la investigación. Para tales fines, se analiza el

permitieron el avance del pluralismo y con él, la transformación del sistema de partidos y del sistema electoral. Así, con la reforma de 1996 se sentaron las bases para que en 1997 se gestara un gobierno sin mayoría y más tarde, en el año 2000 se presenciara la alternancia en el poder ejecutivo. Al respecto existen una gran diversidad de estudios: *Vid.* Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000. *Vid.* Sergio Aguayo, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, FCE – COLMEX, 2010. *Vid.* Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, “México: una transición prolongada (1888-1996/97)”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, México, UNAM-IIS, octubre-diciembre, 2004

⁷ En 2001 el 37% de los mexicanos señaló tener desconfianza en el gobierno federal. *Vid.* Segob, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob, 2001, [en línea], en dirección URL: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/20/1/images/resumen2001.pdf> (consultada el 24 de marzo de 2013)

⁸ Francis Fukuyama, “Más allá de la democracia”, *Nexos*, núm. 293, México, mayo, 2002, p. 30

concepto de derecho a la información como derecho genérico, y su relación con las libertades de pensamiento, expresión e imprenta, constituyendo la base del derecho de acceso a la información pública y permitiendo la comprensión de los tratados, declaraciones y pactos internacionales en la materia. Así, se da paso al análisis del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental del ser humano, analizando su relación con el derecho internacional consuetudinario. De esta forma, el derecho de acceso a la información pública se estudia como conjunto de normas que permiten conocer y analizar la información en poder del Estado. Esta idea permite dar continuidad con la investigación, al abrir la puerta a su vínculo con las concepciones de las leyes de acceso a la información en el mundo, y de manera directa con la definición de la transparencia y su institucionalización, pues el Estado tiene la obligación de transparentar la información, mientras que los ciudadanos gozan del derecho de acceder a la información en poder del Estado, materializado en el gobierno.

Con base en lo anterior, el capítulo uno abre paso al estudio del concepto de transparencia desde su visión más sencilla, que se refiere únicamente a sus características físicas, hasta su concepción como política pública, misma que permite explicar su función en la relación entre gobierno y sociedad, y por lo tanto, en el empoderamiento de ésta última. El capítulo también aborda los vínculos de la transparencia con el derecho de acceso a la información pública y las leyes en la materia, que fungen como instrumento para su institucionalización, transparentando la gestión pública. Considerando ambos conceptos, se introduce la visión de la transparencia como base del combate a la corrupción, y por tanto se abarca la relación entre la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, en el marco de la ética y la política, abriendo la discusión al análisis de los cambios que implica la puesta en práctica de dichos conceptos en las relaciones que se establecen entre gobernantes y gobernados.

Partiendo del concepto de transparencia se aborda el de rendición de cuentas, pues la primera constituye un requisito de la segunda, misma que se deriva del anglicismo *accountability*. Al respecto, se analiza su contenido

señalando que necesariamente implica la acción de informar, explicar o justificar, así como la idea de sanción, en su expresión más amplia, pues no sólo refiere al castigo, sino también a los incentivos. La concepción de rendición de cuentas también es abordada en su clasificación por el criterio espacial, permitiendo distinguir entre la rendición de cuentas horizontal y vertical, sin perder de vista que ambas pueden desarrollarse frente a la ciudadanía, sea de manera directa o a través de sus representantes en el congreso. De esta forma, se ubica a la transparencia y rendición de cuentas en un contexto democrático. En este sentido, se retoman las condiciones, propuestas por Dahl, con las que deben contar los regímenes democráticos para ser considerados como tales. Estas condiciones nos remiten no sólo a los procesos electorales, sino también a la necesidad de que los gobernantes rindan cuentas a los ciudadanos en democracia, y esto no se agota aquí, pues como se verá a lo largo del capítulo, la rendición de cuentas, según Diamond y Morlino, constituye una de las dimensiones para evaluar la calidad de la democracia, implicando mayor participación ciudadana.

Por último, el capítulo uno retoma los elementos teóricos anteriores, con el fin de responder: ¿dónde surgen o cuándo podemos esperar que surjan las instituciones que incentiven la rendición de cuentas? cierra el apartado con el análisis de la teoría de la creación de instituciones en favor de la rendición de cuentas en democracias jóvenes, misma que explica la necesidad de un contexto democrático y la presión de la sociedad civil, para establecer que pueden existir diversas fuentes para dichas reformas: la sociedad civil, los servidores públicos, los partidos políticos, los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), y los actores internacionales, como los países con los que se firman tratados y acuerdos internacionales, organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y organismos supranacionales, por ejemplo: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con los conceptos antes descritos, se configura el marco teórico, que permitirá explicar el caso mexicano, y por tanto, el surgimiento de la LFTAIPG,

como una institución que, en su creación, involucró una serie de actores cuyo desempeño e interrelación se detalla, de manera minuciosa en el capítulo tres.

Antes de proceder con el análisis del proceso político de conformación de la ley de acceso a la información en México, en el segundo capítulo se aborda primero la pregunta: ¿La creación de la LFTAIPG, de 2001 a 2002, significó un avance como institución en favor de la transparencia en la joven democracia mexicana? bajo la hipótesis: “la creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, representó un avance en materia de la transparencia y por tanto en favor de la rendición de cuentas en la joven democracia mexicana, pues es el primer ordenamiento secundario que buscó dar operatividad al derecho constitucional de acceso a la información, estableciendo procesos sencillos para que toda persona acceda a la información pública gubernamental, en aras de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas”.

Para analizar la validez de la hipótesis propuesta, en el segundo capítulo se estudian, en primer lugar, las áreas donde se ubican las principales diferencias entre las leyes de acceso a la información en el mundo, y en segundo lugar, los principios teóricos para guiar la construcción de las leyes de acceso a la información. Estas áreas y principios sirven como el instrumental que permite el análisis de la LFTAIPG, con el fin de identificar los avances que representa y las posibles áreas de oportunidad.

De acuerdo con la literatura especializada, y retomando a Ackerman y Sandoval, las principales diferencias en las leyes de acceso a la información en el mundo se agrupan en cuatro grandes áreas que son: la cobertura, las excepciones, la supervisión y seguimiento, y la facilidad de acceso.⁹ Asimismo, se retoman los nueve principios teóricos, planteados por Mendel,¹⁰ para guiar la construcción de una ley de acceso a la información en el mundo: máxima apertura, obligación de publicar, promoción de gobiernos abiertos, limitación a

⁹ Las cuatro grandes áreas son propuestas en: John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, cuadernos de transparencia, núm. 07, México, IFAI, 2005

¹⁰ Para mayor profundización Vid. Toby Mendel, *The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation*, Londres, Artículo 19, 1999, [en línea], en dirección URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (consultada el 2 de octubre de 2015)

las excepciones, procesos para facilitar el acceso a la información, costos, reuniones abiertas, la transparencia tiene precedencia y la protección para informantes. Con base en estos principios y en las áreas mencionadas se analiza la LFTAIPG, siendo necesario precisar que los nueve principios constituyen un tipo ideal para guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información, integrando una guía que resulta de utilidad para el análisis de la referida ley. Por consiguiente, no son considerados como requisitos a ser cubiertos en un cien por ciento, son elementos que permitirán observar el grado de cumplimiento de los mismos por parte la LFTAIPG, en aras de determinar si ésta representa un avance en materia de transparencia o no.

En el tercer capítulo se analiza el proceso de creación de la LFTAIPG considerando los actores, sus intereses y los incentivos políticos contextuales que detonaron el diseño y aprobación de la ley, con el fin de validar o rechazar la hipótesis central del trabajo, a saber:

“La creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, fue resultado de una combinación de factores externos e internos, mismos que corresponden a la concreción de un contexto democrático y de alternancia en los Poderes de la Unión, en el que los actores y sus intereses convergieron de la siguiente manera: El factor externo, correspondiente a la actuación de los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y países con los que México tiene diversos tratados, los cuales presionaron al gobierno mexicano para colocar en la agenda nacional a la transparencia y rendición de cuentas como medidas del combate a la corrupción, con el fin de generar ambientes propicios para la inversión de capitales extranjeros. Esta presión se conjugó con los factores internos, que a su vez se dividen en sociales y políticos. Los factores internos sociales, corresponden a las organizaciones de la sociedad civil en México, quienes actuaron, muchas veces auspiciados por organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, para posicionar en la agenda nacional cambios en la ingeniería institucional del país, en aras de ampliar su espacio de participación e incidir en la toma decisiones de interés público. Por su parte, los factores internos políticos corresponden al poder ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, mismos que buscaron

responder a las demandas ciudadanas y promesas hechas durante sus campañas, legitimándose frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional como parte de un gobierno democrático que combate la corrupción, a través de promover la transparencia y la rendición de cuentas.”

Para tales fines en el tercer capítulo se analiza el proceso de democratización en México, se retoman las fuentes documentales y biográficas que refieren a los antecedentes de la LFTAIPG, la transición a la democracia, el estatus previo del derecho de acceso a la información en el país, la pluralidad en el Congreso de la Unión y la alternancia en el poder ejecutivo. Por lo tanto, permite observar el paisaje del contexto democrático en el que México se encontraba en el momento de la aprobación de la ley, abriendo paso a situar a los actores para comprender sus acciones e intereses. El análisis considera a los actores políticamente significativos, tanto nacionales como internacionales, que participaron directa o indirectamente en la creación de la LFTAIPG.

Como actores externos se considera el papel de las organizaciones internacionales de las que México es miembro, por ejemplo: La Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otras. Asimismo, se analiza la actuación de organizaciones no gubernamentales a nivel internacional como “Transparencia Internacional” y “Open Society Foundations”, y de países con los que México tiene acuerdos y tratados internacionales como los Estados Unidos de América y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Más adelante, el capítulo analiza la actuación de la sociedad civil, es decir, de las organizaciones sociales que impulsaron la LFTAIPG y sus intereses expresos; así, el apartado refiere a las actividades de la asociación civil denominada “Alianza Cívica”, misma que incursiona en acciones dirigidas a la observación, vigilancia y documentación del actuar de los servidores públicos. No obstante, el apartado se centra en el surgimiento y actuación del llamado “Grupo Oaxaca”, protagonista esencial en el diseño, elaboración y

aprobación de la LFTAIPG, conformado por académicos, medios de comunicación y líderes de opinión.

Bajo la misma lógica, el siguiente actor que se analiza corresponde al poder ejecutivo con base en la siguiente hipótesis: “El ejecutivo federal promueve la creación de la LFTAIPG como parte de la generación de resultados de sus compromisos de campaña y de su agenda de buen gobierno; de frente al bloqueo o profundas modificaciones del congreso a sus principales iniciativas, como fue la reforma fiscal. Aunado a esto, al interior del partido en el gobierno existía la tendencia de no actuar como ‘el partido del presidente’, situación que generaba que las iniciativas promovidas por el presidente, no fuesen aprobadas con incondicionalidad. De esta forma, la creación de la LFTAIPG, al combatir la corrupción y la opacidad características de los gobiernos priistas, contaba con el impulso de la sociedad civil, lo cual significaba una oportunidad para ejercer presión y generar mayoría en el congreso.”

Para analizar el poder explicativo de la hipótesis antes planteada se revisan los posicionamientos de Vicente Fox durante su campaña, como candidato para ocupar la presidencia; sus acciones al inicio de su mandato, y su relación con el poder legislativo y la sociedad civil respecto al tema.

Posteriormente, se analiza la actuación del poder legislativo. Se estudian las discusiones, modificaciones y votaciones de la LFTAIPG en ambas cámaras, durante la LVIII Legislatura; los proyectos de leyes de acceso a la información presentados con anterioridad; la exposición de motivos en los mismos y en la iniciativa de la ley aprobada, con el fin de identificar el proceso que dio origen a la referida ley como consenso.

Por último, se analiza la creación de la LFTAIPG como proceso político de formación de instituciones para la joven democracia mexicana, considerando su origen como el resultado de la combinación de los factores externos e internos mencionados con anterioridad. Por consiguiente, en la discusión se agrupan los actores antes analizados al interior de los factores

que le corresponden y se realiza el cruce de los mismos para presentar los resultados respectivos.

Lo anterior se logra considerando el diálogo entre la teoría, los datos, el problema, el debate y reflexión informada. Así, en el análisis se emplean como marco de referencia los planteamientos de Berliner y Schedler respecto al origen político de las leyes de acceso a la información, como instituciones en favor de la rendición de cuentas en democracias jóvenes, discutiendo los hallazgos del trabajo y las posibles implicaciones tanto en términos del avance de institucionalizar la transparencia en México y de los retos que el país enfrenta en ese proceso, como en términos de la actual discusión académica sobre el tema.

CAPÍTULO I

Una perspectiva teórica para el origen de las leyes de acceso a la información

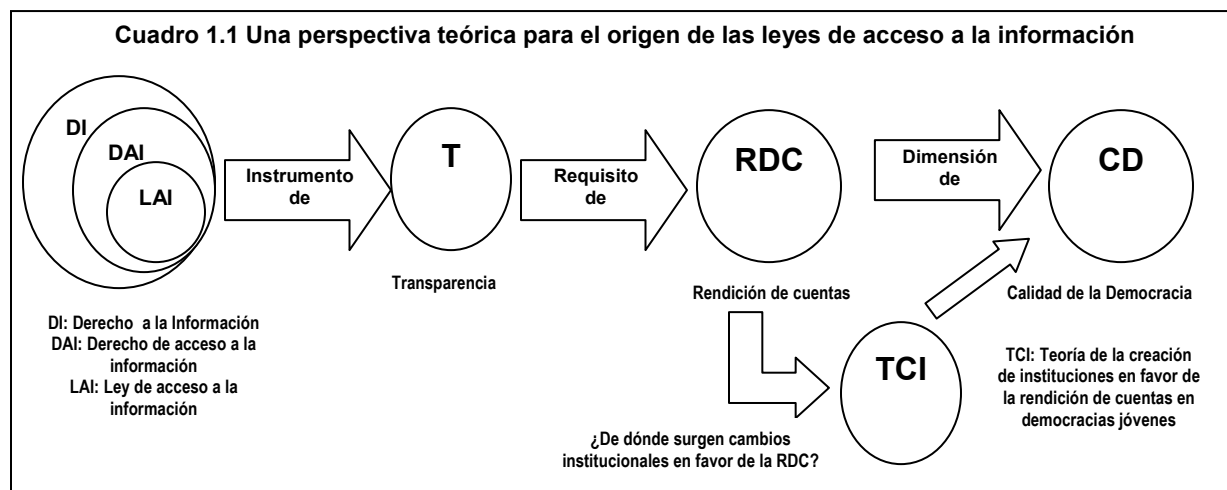
El presente capítulo aborda los elementos teóricos que se utilizaron para el desarrollo de la investigación y análisis de los factores que dieron origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en México. Estos elementos permiten estructurar el andamiaje conceptual que se considera en el presente estudio, el cual proporciona el sustento teórico correspondiente.

Así, el capítulo se divide en cuatro grandes apartados. En el primero se aborda la definición del derecho a la información como derecho genérico que enmarca al derecho de acceso a la información pública como especie, y sus vínculos con las libertades de pensamiento, expresión e imprenta. Posteriormente, se analiza el derecho a la información desde una perspectiva del derecho consuetudinario internacional, abriendo paso a la raíz de los elementos que se conjugan al abordar la definición de derecho de acceso a la información pública, y por último plasmar el concepto de la ley de acceso a la información, como visión genérica.

El segundo apartado se enfoca en la revisión de la teoría que aborda la transparencia y sus tipos, así como su función y sus vínculos con el combate a la corrupción, y la estrecha relación que existe entre transparencia y derecho de acceso a la información pública, siendo este último instrumento de la primera. En el tercer apartado se analiza la relación de la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia, así se profundiza en el vínculo de la transparencia como requisito de la rendición de cuentas, misma que constituye una de las dimensiones que se establecen para evaluar la calidad de la democracia. Por último, en el cuarto apartado se estudia la literatura de la construcción de instituciones en favor de la rendición de cuentas en democracias jóvenes, a fin de enmarcar

teóricamente los factores que dan origen a la creación de leyes de acceso a la información en el mundo.

Para clarificar más el orden de los conceptos que se estudian en el presente capítulo, se presenta el siguiente esquema:



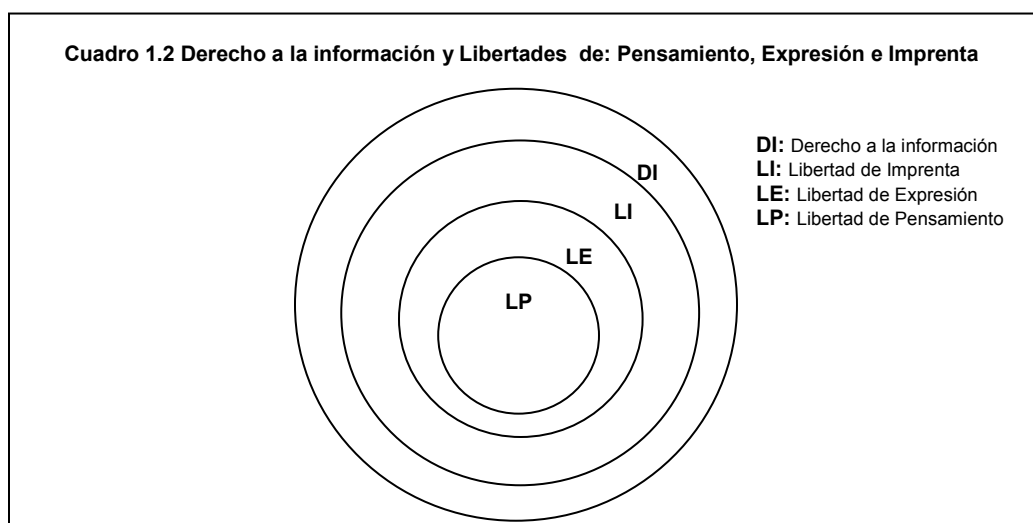
De este modo, se aborda la teoría que acompaña el análisis del papel que desempeñan los actores gubernamentales, los partidos políticos, los organismos internacionales y la sociedad civil en la generación de las leyes de transparencia y rendición de cuentas, en específico para el caso mexicano como democracia joven.

1.1 Derecho a la Información

El derecho a la información comprende un amplio espectro temático, pues abarca diversos aspectos públicos, privados y sociales de la ciudadanía, enfocándose a normar las relaciones existentes entre la sociedad, los medios de comunicación y el gobierno. Así, aborda el derecho de réplica; secretos profesional, periodístico y

fiscal; disposiciones legales de medios de comunicación, como radio y televisión, y el acceso a la información pública. Para analizar éste último, es preciso señalar que el derecho de acceso a la información pública constituye la especie, pues es un derecho subsidiario del derecho a la información, el cual es el género. Por lo tanto, es necesario estudiar primero el derecho a la información en una visión general y amplia (*lato sensu*).

En 2001, Carpizo y Villanueva explicaron el derecho a la información a partir de sus relaciones con las libertades de pensamiento, expresión e imprenta. Elaboraron una representación de dichas relaciones, a través de círculos, como un proceso evolutivo de las libertades para aumentar la eficacia de las mismas. A continuación se muestra un esquema con dicha representación:



Fuente: Elaboración propia, con base en: Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en: Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 74 y 75

De acuerdo con el esquema anterior, “los círculos exteriores van ampliando los derechos y las libertades contenidos en los círculos interiores con la finalidad de hacerlos más efectivos. Entre los círculos no existe ninguna contradicción sino,

al contrario, complementariedad y la búsqueda de resultados positivos”.¹ En este sentido, la libertad de expresión es un círculo amplio que circunscribe al de la libertad de pensamiento, ya que la primera exterioriza la segunda, sin atentar contra derechos de terceros. Los autores señalan que el círculo de la libertad de imprenta engloba al de la libertad de expresión, pues le permite llegar a públicos más amplios, numérica y territorialmente. Además, Carpizo y Villanueva consideran un cuarto círculo, mismo que engloba a los tres anteriores, y que corresponde al derecho a la información, el cual se desarrolla para:

- a) proteger y hacer efectivos los círculos que él engloba en el marco de nuevas circunstancias internacionales y nacionales y de nuevas tecnologías que han modificado el concepto mismo de la información y de la comunicación;
- b) hacer énfasis en la relación indisoluble entre derecho a la información y sistema democrático, y
- c) precisar el derecho de la persona, grupo de personas y de la sociedad a recibir información objetiva e imparcial”.²

Considerando la explicación de Carpizo y Villanueva, es preciso agregar que la definición de derecho a la información parte de señalarle como derecho fundamental de las personas, mismo que debe ser garantizado por el Estado, y consagrado en las constituciones. Tal es el caso de la constitución de Noruega y la de Finlandia, las cuales fueron las primeras en considerar, al interior de su texto, el citado derecho. Aquí, es posible sumar al caso mexicano, aunque comparado con las otras dos constituciones, resulta de reciente incorporación, pues fue con la reforma política de 1977 cuando se instaló en su artículo sexto constitucional, el siguiente párrafo: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”. No obstante, no se generó una ley reglamentaria al respecto, y el citado derecho tuvo un carácter meramente enunciativo, y no llevado a la práctica.

¹ Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en: Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, IIJ-UNAM, 2001, p. 75

² *Ídem*

De esta manera, el **derecho a la información** constituye un derecho genérico; mientras que el **derecho de acceso a la información pública** es un derecho derivado del anterior, siendo también denominado como derecho a saber.

Para los fines del presente estudio, es preciso señalar lo que significa el derecho a la información, desde la perspectiva del derecho consuetudinario internacional, a fin de cimentar las bases para abrir el análisis teórico del concepto de derecho de acceso a la información pública, y profundizar en sus vínculos con las leyes de acceso a la información, entendiendo con ellas el diseño y creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en México.

1.1.1 Derecho a la información: una perspectiva desde el derecho consuetudinario internacional

De acuerdo con el derecho consuetudinario internacional, el derecho a la información pertenece al sistema internacional de los derechos humanos,³ aunque llega tarde al mismo, quedando asentado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en el año de 1948, al considerarse lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.⁴

³ Se crea con la Liga de Naciones en 1920 y se robustece con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945; pues los países miembros de la misma han suscrito y suscriben una serie de tratados y acuerdos que influyen en la satisfacción de los estándares internacionales en la materia. Por ejemplo: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito en 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en 1969, por mencionar algunos.

⁴ Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, en: ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, [en línea], Humanitarium, 1948, en dirección URL: <http://www.humanium.org/es/ddhh-texto-completo/#> (consultado el 23 de mayo de 2015)

Partiendo de dicha de Declaración, Carpizo y Villanueva señalan que el derecho a la información involucra tres aspectos relevantes, mismos que se incluyen como:

“una garantía fundamental que toda persona posee, a saber: el derecho a atraerse información, a informar y a ser informada...

1) el derecho a atraerse información incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla;

2) el derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta, y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas; y

3) el derecho a ser informado incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna”.⁵

Por su parte, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito en diciembre de 1966, retoma la vinculación del derecho a la información con la **libertad de expresión**, al señalar: “Toda persona tiene derecho a la **libertad de expresión**; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.⁶ Además, deja clara la existencia de ciertas restricciones al ejercicio del referido derecho, estableciendo que éstas deben quedar expresamente señaladas por la ley en aras de: “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.⁷

Más adelante, con base en el referido Pacto, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en 1969 (Pacto de San

⁵ Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 72

⁶ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [en línea], ONU, 1966, en dirección URL: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (consultada en noviembre de 2014)

⁷ *Ídem*

José), se agrega de manera expresa a **la libertad de pensamiento**, señalando lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a **la libertad de pensamiento y de expresión**. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones...”⁸

En los tres ordenamientos internacionales señalados con anterioridad queda de manifiesto la garantía de las libertades de pensamiento, opinión y expresión, al igual que el derecho de investigar y recibir información. Sin embargo, las libertades anteriormente mencionadas pueden encontrarse sujetas a ciertas restricciones, como se establecen en el Pacto y Convención referidos, mismas que no podrán ser arbitrarias, sino que deberán ceñirse a disposiciones legales que involucren aspectos como: la protección de la seguridad nacional, de los derechos de terceros y el orden público.⁹

Para entender la importancia de lo antes expuesto, en el caso que nos compete, es preciso recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 133 señala: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”. De esta forma, el contenido de las declaraciones y tratados internacionales suscritos por México constituyen los estándares internacionales a cumplir, es decir, al ser Ley Suprema de toda la Unión son los paradigmas bajo los cuales se habrán de regir los ordenamientos e instituciones sobre el tema. Tal es el caso del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mismo que funge como base doctrinaria del derecho a la información y de manera específica del derecho de acceso a la información pública, que refiere al derecho de los

⁸ Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), firmada en 1969, en: Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, [en línea], OEA, 1969, en dirección URL:

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
(consultado el 23 de mayo de 2015)

⁹ Silverio Tapia Hernández (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, CNDH, 1999, p. 236

individuos a investigar y recibir información que se encuentre en posesión de los poderes públicos; mientras que el artículo 133 de la CPEUM le otorga vigencia.

El derecho a la información constituye un derecho humano que se encuentra hilvanado con el resto de los derechos humanos al grado de representar una base de los mismos. Al respecto, es posible retomar a Luna Pla, quien señala que los derechos humanos constituyen “la razón primordial por la cual el Estado debe obligarse a proveer los mecanismos idóneos para que cualquier persona pueda acceder a la información en sus archivos. La información nos hace más, nos hace libres, y si todos tenemos acceso a ella es posible vivir en una sociedad equitativa y unida por el mismo conocimiento y las mismas oportunidades de vida”.¹⁰

Para concluir el presente apartado, y poder abrir la discusión sobre la conceptualización del derecho de acceso a la información pública, como especie del derecho a la información, es preciso hacer referencia a un caso emblemático que marcó el reconocimiento internacional del citado derecho. Tal es el caso de *Claude Reyes y otros vs. Chile*,¹¹ en él, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) evoca el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y desecha la idea de que el derecho a la información únicamente atañe a la información que producen los medios de comunicación. Por consiguiente, resalta el aspecto social del derecho aludiendo al acceso a la información en manos del Estado, sin requerir justificaciones o motivaciones jurídicas de su interés.

¹⁰ Issa Luna Pla, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, México, IIJ-UNAM, México, 2009, p. XVI

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*; sentencia del 19 de septiembre de 2006, [en línea], Lima, Tribunal Constitucional de la República del Perú, en dirección URL: http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_151_esp.pdf (consultado el 01 de marzo de 2013)

1.1.2 Derecho de acceso a la información pública

La revisión del contenido del derecho a la información, desde una perspectiva del derecho consuetudinario internacional era imprescindible, pues en los tratados internacionales, como se observó en el apartado anterior, se aprecian con claridad las bases del citado derecho, empleando las libertades de pensamiento, expresión e imprenta, y por tanto, los cimientos del derecho de acceso a la información pública.

Así, es posible abordar la perspectiva de este último derecho, en su concepción como una política de la administración pública, que a juicio de Champman y Hunt,¹² es útil en la administración para la elaboración, organización y clasificación de los documentos gubernamentales. Para dar mayor claridad a la definición que se ocupará de derecho de acceso a la información pública en la presente investigación, es necesario mencionar que constituye: “un derecho fundamental que se inserta dentro del estudio de los derechos humanos y las garantías constitucionales”;¹³ agregando que “no se encuentra restringido a un segmento social, nacionalidad, ni ámbito territorial de un país en específico”.¹⁴

La definición de derecho a la información, propuesta por Carpizo y Villanueva, abre paso a la definición de derecho de acceso a la información pública que presenta Villanueva, misma que sirve para los fines del presente estudio, y que señala al derecho a la información, en *lato sensu*, como: “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad; pero en *stricto sensu* como la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales

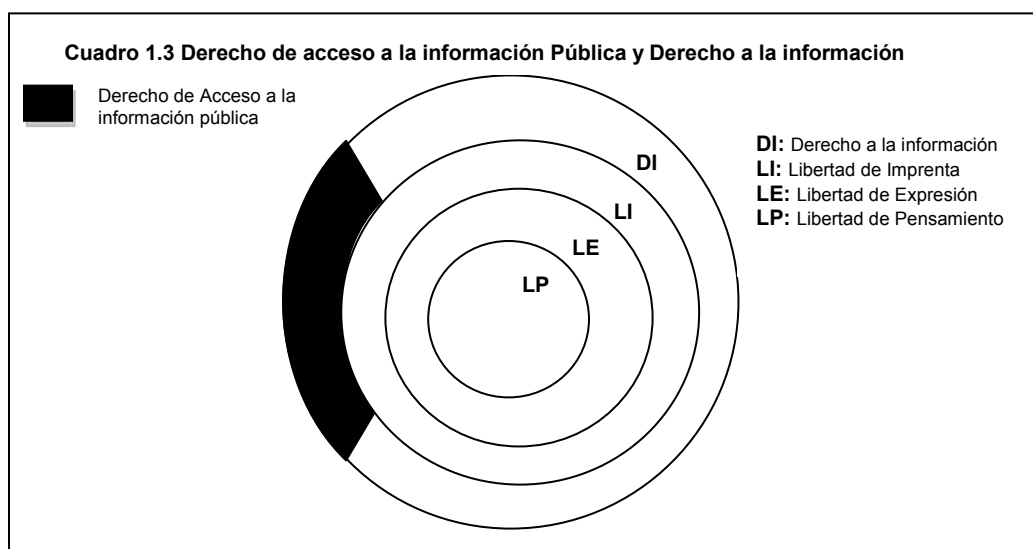
¹² Vid. Richard A. Champman y Michael Hunt, *Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, USA, Croom Helm, 1987

¹³ Issa Luna Pla, *op. cit.*, p.26

¹⁴ Vid. Juan Francisco Escobedo, *La invención de la Transparencia*, México, Miguel Ángel Porrúa-IMPE-ICAI, 2010, p. 10

como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.¹⁵ No obstante, no agota su explicación aquí, pues define propiamente el derecho de acceso a la información pública como: “un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información... compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley”.¹⁶

Para tener una mayor claridad en el concepto, partiendo de una referencia visual, a continuación se señala la ubicación del derecho de acceso a la información pública, al interior del esquema que ilustra lo planteado por Carpizo y Villanueva.



Fuente: Elaboración propia, con base en: Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en: Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, IIJ-UNAM, 2001, pp. 74 y 75

La definición anterior, propuesta por Villanueva, parte de observar al derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental e indispensable en una sociedad democrática, refiere de manera específica a la idea de que la información que se encuentra en manos de los poderes públicos y entes

¹⁵ Ernesto Villanueva, *Derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados – Universidad de Guadalajara, 2006, p. 68

¹⁶ *Ibid.*, p. 69

gubernamentales, es pública, siempre y cuando no corresponda a la que las propias disposiciones jurídicas determinen como excepción, y por consiguiente, que no se encuentre disponible de manera temporal. De acuerdo con esta referencia, las excepciones señaladas deben fundamentarse de manera rigurosa y ceñirse a criterios estrictamente definidos e incluso considerados en instrumentos internacionales, mismos que refieren a impedir violaciones de los derechos de terceros y de la sociedad en general.

Escobedo establece que el derecho de acceso a la información pública “alude al derecho de las personas a saber acerca de la información en posesión de los poderes públicos”.¹⁷ En este sentido, considerando las asimetrías de información entre los gobernantes y gobernados al interior de un régimen democrático, es posible retomar a Ferrajoli, quien señala que: “el acceso a la información se expresa como la ley del más débil en alternativa a la ley del más fuerte, pues al ser un derecho fundamental, permite que el débil tenga acceso a la información que se encuentra en manos del poderoso; de tal manera que se abre la puerta al empoderamiento de los débiles”.¹⁸

Con la definición de Villanueva, tomando en consideración lo expuesto al respecto por Escobedo y Ferrajoli, es posible pasar al análisis de la conceptualización de una ley de acceso a la información pública, en el marco de un contexto democrático.

1.1.3 Concepto de ley de acceso a la información

Las leyes de acceso a la información constituyen un elemento fundamental para el combate a la corrupción y una condición necesaria pero no suficiente para incentivar la transparencia y la participación ciudadana, abriendo la posibilidad de

¹⁷ Juan Francisco Escobedo, *La invención... op. cit.*, p. 11

¹⁸ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002, p. 54

mejorar la calidad de la vida de la ciudadanía, pues una ley de este tipo incide en el dialogo entre gobernantes y gobernados, lo amplía mediante información que debe ser acompañada de justificación de los hechos de gobierno y de la sanción a faltas que lo ameriten.

Ackerman y Sandoval definen la ley de acceso a la información como:

“la 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 Ley de Acceso a la Información 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 los necesitan. En resumen las leyes de acceso a la información implican un cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una ‘necesidad de conocer’ al principio de un derecho por conocer”.¹⁹

Las leyes de acceso a la información surgen, entonces, como una vía por medio de la cual se puede regular y garantizar el derecho a la información, y de manera más específica el derecho de acceso a la información pública. Esto quiere decir que de nada vale el reconocimiento constitucional de un derecho si no se expide una ley “que precise todos aquellos aspectos que sean necesarios para su adecuado ejercicio, tales como el procedimiento a seguir para la solicitud de información y las excepciones a su ejercicio. Una ley sobre acceso a la información pública permite asimismo dejar establecido con carácter obligatorio los lineamientos a seguir en el marco de una política de transparencia y publicidad de la información pública”.²⁰ Por lo tanto, los objetivos de las leyes de acceso a la información son los siguientes:

“I) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; II) Transparentar la

¹⁹ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 20.

²⁰ Comisión Andina de Juristas, “El derecho de acceso a la información pública en los países de la región andina”, en *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 108, [en línea], México, IJ-UNAM, septiembre-diciembre, 2003, en dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/108/inf/inf11.htm> (consultado el 13 de noviembre de 2012)

gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; III) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; IV) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y V) Contribuir a la democratización de la sociedad y plena vigencia del estado de derecho”.²¹

En México la ley de acceso a la información, aprobada en 2002, tiene como objetivo: “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.²² Con referencia a lo anterior, se puede decir que las leyes de acceso a la información contienen un conjunto de disposiciones para que las personas puedan solicitar información gubernamental. Asimismo, consideran las reglas y procedimientos de clasificación de aquella información cuya divulgación pueda generar riesgos al interés público, así como una serie de obligaciones en materia de transparencia.

Las leyes de acceso a la información, surgen como compromisos sociales adoptados por los gobiernos que entran en procesos democráticos, con el fin de consolidar las instituciones y las políticas públicas, y pueden significar la reducción de restricciones existentes en los flujos de información. Para Villanueva las leyes de acceso a la información “dotan a las personas de las mayores herramientas posibles para escudriñar el ejercicio del poder público y aprovechar la información en mejorar su calidad de vida”.²³

Partiendo de lo anterior, es posible seguir a Berliner, quien señala que las leyes de acceso a la información permiten un mayor acceso a la información gubernamental como un fin en sí mismo, pues limitan el control de los actores políticos sobre la información, y con ello, su capacidad de beneficiarse de ese control. También permiten un mayor acceso a la información más allá de un fin en sí mismo, sino como una herramienta de monitoreo que podría ser utilizada por los

²¹ Rodrigo Zamora Etcharren, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, México, Porrúa, 2003, p. 5 y 6

²² Artículo 1, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

²³ Ernesto Villanueva, “Principios democráticos para una legislación en materia de acceso a la información pública”, en *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003, p. LV

medios de comunicación, grupos de la sociedad civil y actores políticos, con el objetivo de exponer irregularidades o escándalos de sus opositores. Adicionalmente, las leyes de acceso a la información permiten institucionalizar la transparencia en las normas y procedimientos establecidos para transparentar la información de oficio o para que los interesados accedan a la información a través de solicitudes. Las leyes de acceso a la información perduran en el tiempo, pues no sólo abarcan al gobierno que las promulga, sino también a futuros gobiernos, pues los costos políticos derivados de derogar una ley en la materia son elevados.²⁴

Si bien la existencia de una ley de acceso a la información es una condición necesaria para el acceso a la información pública, es preciso considerar la asimilación de la legislación y su implementación, pues se debe promover el acceso a la información a través de procedimientos ágiles y sencillos, mecanismos de transparencia para la difusión de la información, el impuso de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión de los recursos públicos que realiza el gobierno.

Para profundizar en el análisis de los flujos de información que se gestan entre gobernantes y gobernados, es necesario entender que las leyes de acceso a la información institucionalizan la transparencia, es decir, forman parte del conjunto de normas jurídicas que permiten a la ciudadanía acceder y examinar la información pública, formando parte del derecho de acceso a la información pública, el cual constituye un instrumento de la transparencia.

²⁴ Daniel Berliner, *The Political Origins of Transparency*, Minnesota, Universidad de Minnesota, [en línea], en: *The Journal of Politics*, Vol 76, Núm. 2, Abril de 2014, pp. 482-483, en dirección URL: http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner_jop_2014_-_the_political_origins_of_transparency.pdf (consultado el 30 de octubre de 2015)

1.2 ¿Qué es transparencia?

Para dar inicio con el análisis de la transparencia, es preciso señalar que su concepción es producto de una continua disertación académica y filosófica. No obstante, para los fines de la presente investigación se observa la definición de la misma ligada a la democracia, abordando primero su concepción específica para después analizarla como política pública, es decir, en su conceptualización más amplia.

De acuerdo con Dahl, creador de una de las definiciones de democracia más aceptadas en la ciencia política contemporánea,²⁵ para considerar la existencia de la democracia en los estados nacionales actuales, las instituciones sociales de éstos deben garantizar, cuando menos, ocho condiciones: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales, y 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.²⁶

Dahl explica que para que un gobierno responda durante un periodo a las preferencias de sus ciudadanos, estos deben poder formularlas, manifestarlas públicamente ante el gobierno y entre sus partidarios, individual y colectivamente, y recibir igualdad de trato por parte del gobierno: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.²⁷ De esta forma, para la formulación de estas últimas, Dahl considera necesarias las condiciones 1, 2, 3, 4, y 5; para la manifestación de las preferencias Dahl señala como requisito las condiciones 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7. De tal manera que, para que los

²⁵ Cabe aclarar que la definición de Dahl considera la democracia como un ideal por lo cual en su definición se refiere a un régimen poliárquico. Vid. Robert Dahl, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009, p.13.

²⁶ *Ibid*, p.14 y 15.

²⁷ *Ídem*

ciudadanos reciban igualdad de trato por parte del gobierno, se requiere de las ocho condiciones mencionadas con anterioridad.

Tomando a Dahl como referencia, al hablar de transparencia ligada con la democracia, es posible identificar la estrecha relación existente entre las condiciones 2 y 6, es decir, entre la libertad de expresión y la diversidad de fuentes de información. Para que exista la sexta condición es preciso contar con la segunda, pues la libertad de expresión permite al ciudadano emitir su propia opinión y crítica sobre los asuntos públicos, y recibir la que expresan los demás ciudadanos. Además, dichas opiniones y críticas se retroalimentan y enriquecen a través de la diversidad de las fuentes de información, incentivando la participación ciudadana, pues los ciudadanos informados son capaces de participar e incidir en los asuntos de interés público.

Partiendo de lo anterior, para que las elecciones sean limpias, justas y competidas, los ciudadanos deben tener acceso a la información gubernamental, garantizándose el acceso por el derecho en la materia, como instrumento de la transparencia, misma que permite que las instituciones promuevan que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

En este sentido, Bobbio señala que “lo que distingue al poder democrático del autocrático es que sólo el primero puede desarrollar en su seno anticuerpos y permitir formas de *desocultamiento* por medio de la crítica libre y el derecho de expresión de los diversos puntos de vista”.²⁸ La transparencia en democracia permite que los gobernantes razonen públicamente sus decisiones y acciones, constituyendo una forma de poder político, y a su vez constituir parte fundamental de los mecanismos de rendición de cuentas en una sociedad.²⁹

²⁸ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2010, p. 114

²⁹ Vid. Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, Núm. 04, México, IFAI, 2004

Para Bobbio, “siempre habrá una diferencia entre autocracia y democracia, ya que en la primera el secreto de Estado es una regla; mientras que en la segunda, habrá una excepción regulada por la leyes que no permiten excesos indebidos”.³⁰ Derivado de este planteamiento, es posible observar que en un régimen democrático la secrecía está presente bajo las siguientes limitaciones: la excepcionalidad, la necesidad de justificación (bajo un marco jurídico preestablecido) y la limitación temporal. Estos tres elementos son el puente para poder hablar de la transparencia en democracia.

Madison señala la importancia de la información sobre la actividad del gobierno para el funcionamiento de la democracia, al señalar en su carta escrita en 1822 lo siguiente: “un gobierno del pueblo, sin información para el pueblo, o los medios para acceder a la misma, es el prólogo de una farsa o tragedia; o quizás ambas. El conocimiento siempre gobernará sobre la ignorancia, y el pueblo que pretenda gobernarse a sí mismo, deberá armarse con el poder que le da la información”.³¹ Por consiguiente, el pueblo deberá estar informado, en aras de poder emitir su sufragio y además conocer, supervisar y evaluar el desempeño del gobierno que ha sido elegido, para posteriormente retirar el voto o mantenerlo premiando o castigando al partido político o candidato.

Para profundizar en el tema, es posible partir de que el término transparencia lingüísticamente alude a un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente, es decir, alude a un cuerpo translúcido; refiere al adjetivo que remite a que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.³² Sin embargo, para el vínculo estrecho entre democracia y transparencia se hace necesaria una definición que parta del significado antes mencionado, pero que aluda a las instituciones, a la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, que si bien “la transparencia no supone más que la extrapolación de la cualidad

³⁰ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 113

³¹ James Madison, “Carta escrita en 1822”, en Leonor Rams Ramos, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2008, p. 31

³² *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, [en línea], en dirección URL: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparencia

física de ver a través de un objeto en el que no hay secretos para los ojos del espectador, también la transparencia como un concepto genérico, nos permite conocer las razones de toda decisión pública”.³³ La transparencia relativa a la democracia puede ser definida como el “compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite, la información existente sobre un asunto público”.³⁴

La definición antes expuesta exige la idea de emitir una solicitud de información, limitándose a referirse a un compromiso y no a una obligación. Además, omite hacer mención de la necesidad de dar a conocer la información bajo cierta temporalidad y por mandato, es decir, su puesta en práctica podría caer en el riesgo de adquirir un carácter prospectivo y sujeto a la voluntad de la organización gubernamental. Por consiguiente, se considera que el esclarecimiento del compromiso estipulado por la citada definición se comprende mejor bajo la siguiente concepción de transparencia:

“Es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”.³⁵

En el mismo sentido, Aguilar Rivera al referirse a la transparencia, señala que es posible hablar de ‘apertura activa’ (*active disclosure*), la cual señala que no basta con que los gobiernos permitan el escrutinio público, es decir, que los

³³ Francisco Valdés Ugalde y Gregorio D. Castillo Porras, “Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho”, en: Auditoría Superior de la Federación, *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 4, México, ASF, febrero-agosto, 2013, p. 20

³⁴ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, Núm. 05, México, IFAI, 2010, p.17

³⁵ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, p. 17

gobiernos permitan a la ciudadanía que los observen; sino que también deben divulgar activamente la información que poseen.³⁶

Con ello, es claro que la transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, como se verá más adelante, e implica hacer pública la información para los ciudadanos, quienes, al hablar de asuntos de interés público, debiesen ser los que constituyen el público en una democracia. No obstante, también refiere a que dichos ciudadanos puedan revisar la información, analizarla, manipularla y hasta emplearla críticamente. De esta forma, la transparencia constituye a la vez una práctica y una herramienta que las organizaciones emplean para dar a conocer o hacer públicos algunos procedimientos que se llevan a cabo en la toma de decisiones, o bien, para volver pública cierta información.³⁷

Jonathan Fox distingue entre transparencia opaca y clara al considerar no sólo los intentos inacabados, sino también los procesos de simulación que se gestan en torno a la transparencia oficial que involucra el desempeño de las instituciones. Así, “la transparencia opaca (o difusa) se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El término ‘transparencia opaca’ también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente o a la que se divulga pero no resulta confiable...”³⁸ Por su parte, “la transparencia clara se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La transparencia clara echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados (funcionarios,

³⁶ José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: Claves para un concierto*, cuadernos de transparencia, Núm. 10, México, IFAI, 2010, p.9

³⁷ Vid. Alfonso Hernández Valdez, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio, 2005

³⁸ Jonathan Fox, “Transparencia y Rendición de cuentas”, en: John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, IJ-UNAM; H. Cámara de Diputados; ceta; Universidad de Guadalajara; Siglo XXI, 2008, p. 191

tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución.”³⁹

De esta forma, la transparencia constituye un medio en la relación entre el gobierno y la sociedad, el cual incide en el empoderamiento de esta última. La transparencia puede ser concebida, en su visión más amplia, como “una política pública deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.”⁴⁰ Entonces, es posible hablar de la transparencia como un acto recurrente y de facto garantizado al público.

Para el desarrollo de la presente investigación, se tomará el concepto que Merino señala acerca de transparencia como política pública, el cual permite dejar de observarle como “un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico.”⁴¹ Al respecto, Merino también señala la existencia de las siguientes tres premisas para reconocer una política de transparencia deliberada:

“a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines;

b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público;

³⁹ *Ibid*, p. 192

⁴⁰ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino “La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos”, en: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Ciudad de México, CIDE-UNAM, 2010, p. 8

⁴¹ Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, en: Jonh Ackerman (coord.), *Mas allá del... op. cit.*, p. 242

c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.”⁴²

Considerando el concepto de transparencia anterior, se observa que se le agrega un valor organizacional, el cual permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder administrativo. En otras palabras, las instituciones tienen que colocar en un sitio accesible de consultar, por todo público, información con respecto al desempeño de los funcionarios y manejo de recursos públicos, para que todos los interesados puedan revisarla, analizarla, y en caso de encontrar anomalías, denunciar ante las autoridades competentes las fallas, faltas o ilegalidad en el desempeño de los funcionarios y/o el mal uso de dichos recursos. De esta forma la transparencia incentiva el mejoramiento de la gestión pública y el uso correcto de los recursos públicos.

Con base en lo anterior, es posible analizar la relación que existe entre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, no sin antes señalar que la primera implica una serie de principios teóricos, mismos que permiten el análisis de las leyes de acceso a la información en el mundo, y que serán abordados con detalle, en el capítulo siguiente.

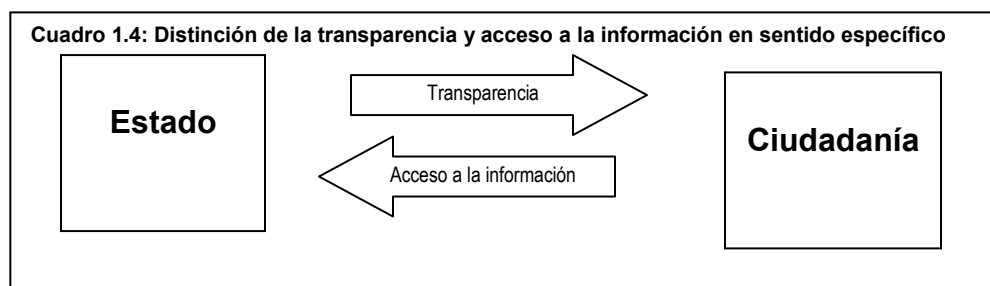
1.2.1 La transparencia y sus vínculos con el derecho de acceso a la información pública

Una vez analizados los conceptos de derecho de acceso a la información pública y de transparencia, es necesario abordar las diferencias y vinculación entre los mismos. Para tales efectos, primero se analiza la distinción en un sentido **restringido**, partiendo de la concepción de transparencia en su sentido más simple y específico, es decir, como “aquella información que por ley, las agencias

⁴² *Ídem*

de gobierno deben colocar en la vitrina pública... en espacios de acceso público como la internet. Por otra parte la frase 'acceso a la información' designaría aquella información que debe solicitarse."⁴³

Considerando el sentido **restringido** de ambas definiciones, al hablar de transparencia y acceso a la información, el flujo de la información es a la inversa. En la transparencia es el Estado, por obligación, quien hace transparentes sus acciones y decisiones; mientras que al hablar del derecho de acceso a la información pública, es la ciudadanía la que solicita al gobierno la información, independientemente de si se encuentra o no publicada antes de emitir la solicitud.



Esta idea permite entender de modo sencillo la citada relación, como complementaria. Sin embargo, a pesar de que funge como base para los objetivos del presente estudio, es necesario profundizar en la comprensión de la misma, considerando ambas definiciones en un sentido **amplio**. Por consiguiente, transparencia, en la presente investigación refiere a su visión como política pública y acceso a la información, a su visión como derecho fundamental. Este apartado se orienta al análisis de cómo el derecho de acceso a la información pública constituye un instrumento de la transparencia.⁴⁴

Para dar inicio, es necesario explicar la relación como un proceso que parte de la idea de que la información en posesión de los gobernantes se debe hacer, de facto, del conocimiento de la ciudadanía; se trate ésta de la justificación o

⁴³ Eduardo Guerrero, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2008, p. 14

⁴⁴ *Idem*

explicación de las acciones o decisiones del gobierno, informes de labores, y cualquier otra información que sea publicada de oficio.

Asimismo, desde la distinción de transparencia y derecho de acceso a la información pública en un sentido **amplio**, también, la relación abarca la posibilidad de que sean los ciudadanos quienes exijan al Estado la información que quieren recibir, ya sea porque no se encuentra publicada, porque se carece de confianza o credibilidad, o porque se busca profundizar en algo. La justificación o acreditación de motivaciones de la ciudadanía no es necesaria, pues sea cual sea el interés de los ciudadanos, estos deben tener la posibilidad de acceder a la información.

La transparencia es una obligación, no es un derecho, es el Estado el que está obligado a la transparencia. Por su parte, el acceso a la información es un derecho fundamental, y son los ciudadanos los depositarios del mismo. Por lo tanto, es preciso seguir a Merino, quien señala que “el derecho de acceso a la información pública, como cualquier otro derecho fundamental, debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público.”⁴⁵

Para profundizar en el análisis, es factible mencionar que la transparencia no se agota en el estricto cumplimiento de las reglas formales; un Estado no es transparente sólo por que el órgano encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública así lo determine. La transparencia requiere un entramado organizacional.

El derecho de acceso a la información pública consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión

⁴⁵ Mauricio Merino, “La transparencia como... *op. cit.*, p. 241

de los órganos del Estado.”⁴⁶ Partiendo de esta definición, es factible seguir a Merino, quien señala que el derecho de acceso a la información tiene tres elementos:⁴⁷ Al primero lo denomina “pasivo” (desde el punto de vista de los ciudadanos), y lo define por las obligaciones que deben asumir los poderes públicos en relación con la información que producen y que deben poner a disposición de la sociedad sin que ésta lo requiera por medio de un procedimiento específico. Dicho elemento abarca la información que no requiere de un procedimiento de solicitud, por parte de la ciudadanía, para su publicación. El segundo elemento lo constituye el denominado “activo” y alude a la información pública que requiere de solicitudes, por parte de la ciudadanía, para su acceso; de tal manera que no necesariamente se encuentra disponible de manera gratuita y permanente. El tercero y último corresponde al “coactivo” y refiere a la garantía del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental,⁴⁸ al señalar que la legislación concede facultades a los órganos estatales de acceso a la información pública, para establecer criterios de clasificación de la información pública y para sancionar a los funcionarios que eventualmente se nieguen a cumplir con la ley.

La transparencia, como política pública, emplea el elemento pasivo del derecho de acceso a la información pública, pues las instancias de gobierno deben mostrar la información pública a los ciudadanos sin que estos la soliciten. No obstante, su institucionalización también debe considerar el elemento activo, al requerir de procedimientos para presentar, canalizar y solventar las solicitudes de información. Por último, con el propósito de cubrir el elemento coactivo, una política pública de transparencia debe garantizar las facultades y procedimientos que permitan la aplicación de sanciones o recompensas. Estos elementos hacen posible que la transparencia como política pública sea una realidad, sin olvidar que

⁴⁶ Ernesto Villanueva “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en: Mauricio Merino (coord.), *Transparencia, libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, p. 62

⁴⁷ Se aclara que sólo para fines analíticos. *Vid.* Mauricio Merino, “Muchas políticas y un solo derecho”, en: Sergio López-Ayllón, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI – UNAM, 2006, pp. 127 – 156

⁴⁸ “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar.” En: Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 37

su diseño y ejecución debe considerar el tipo de institución, el tiempo, espacio, tema, demanda a la que responde y probable coyuntura en la que se gestó. El derecho de acceso a la información pública es un instrumento de la transparencia, pues las leyes de acceso a la información institucionalizan esta última, al establecer los procedimientos y las normas para transparentar la información de oficio, como obligación, o para acceder a la información, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

Para complementar lo anterior, es factible retomar a Berliner, quien plantea que las leyes de acceso a la información hacen compromisos con la transparencia a través de dos mecanismos: (1) elevando los costos políticos para los gobiernos que pretendan debilitar prácticas transparentes, ya que dichas prácticas no pueden ser socavadas sin generar una gran atención y crítica, mismas que representan costos políticos frente a la presión de la sociedad civil, medios de comunicación, actores políticos nacionales e instituciones internacionales, y (2) mediante el empoderamiento de nuevos actores nacionales, pues las leyes se aplican a todos los ciudadanos, pero también a los actores políticos de oposición y abarca toda la información que no esté considerada en las excepciones, potencialmente los actores pueden tomar medidas contra los intentos para revocar o debilitar el acceso a la información.⁴⁹ Así, estas leyes también pueden empoderar a nuevos actores para impulsar la transparencia, misma que se ubica como un requisito para la rendición de cuentas en democracia, constituyendo un elemento importante en el combate a la corrupción, tema que se aborda a continuación.

1.2.2 Transparencia como medida de combate a la corrupción

Considerando la relación que existe entre la transparencia y el derecho de acceso a la información, siendo que el elemento coactivo de este último implica la

⁴⁹ Daniel Berliner, "The Political... *op. cit.*, p. 483

posibilidad de sancionar a los funcionarios que hayan violado la ley referente al acceso a la información pública, es pertinente entender el nexo entre la transparencia y la ética.

La ética concierne a códigos y normas que se orientan a lograr conductas ejemplares, considerando la honradez, eficiencia, responsabilidad y congruencia. Los gobernantes tienen el reto de cumplir con los principios éticos relativos a su función pública, en aras no sólo de aumentar el prestigio de la institución a la cual pertenecen, sino por el simple hecho de desempeñar un cargo público, y por tanto, encontrarse bajo el deber de dirigir sus acciones en beneficio de los gobernados, teniendo la posibilidad de ser sancionados ante conductas indebidas que pueden ser detectadas a través de la transparencia.

Al hablar de conductas indebidas, es menester referirnos al tema de la corrupción, mismo que a pesar de ser tan antiguo como el ser humano, no deja de ser preocupante en gran medida, no sólo por impactar en cuestiones de tipo económico, sino también por tener repercusiones políticas y sociales que inciden en el desarrollo del país como limitantes.

Al respecto, Pasquino menciona que la corrupción constituye “el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones”.⁵⁰

Con la definición anterior se abre paso para comprender con mucho mayor claridad el concepto planteado por Rose-Ackerman, quien señala que “la

⁵⁰ Gianfranco Pasquino, “Corrupción”, en: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Coords.) *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 438-440

corrupción ocurre donde se cruza la riqueza privada y el poder público. Ella representa el uso ilícito de la voluntad -de pagar- traducida en criterio de toma de decisiones que afectan al interés público.”⁵¹ Esta concepción de corrupción hace evidente la tergiversación del interés público y superposición del interés privado sobre el mismo. De tal manera que, se pervierte la función del gobernante en democracia, pues lejos de atender el interés general, busca sacar provecho personal del desempeño de sus funciones, y muchas veces implica la utilización ilegal de recursos públicos. Claro ejemplo de lo anterior puede ser un individuo o una empresa privada que realiza un pago a un funcionario a cambio de un beneficio.

Es importante mencionar que partiendo de la definición de Rose-Ackerman, la corrupción puede ser vista como un acto colectivo, pues los funcionarios públicos implicados pueden no actuar de manera aislada o individual y aunque tal fuese el caso, sus compañeros pudiesen protegerse mutuamente e incluso repartirse los beneficios. De cualquier forma, individual o colectiva, es un hecho que la corrupción daña la democracia, pues ésta permite el “desocultamiento” de los procesos de toma de decisiones, las acciones de gobierno y el manejo de los recursos públicos, a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

El secreto y la opacidad constituyen dos ingredientes que facilitan la corrupción, al ocultar costumbres consideradas erróneas y sancionables; mientras la discreción puede emplearse en el ocultamiento de costumbres que la mayor parte de las ocasiones no reciben sanción.⁵² Así, como lo señala Escobedo “a mayor Estado autoritario, mayor corrupción, ya que se acalla la voz y la cultura política”.⁵³

⁵¹ Susan Rose-Ackerman, “Economía política de las raíces de la corrupción”, en: Irma Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM, 2009, p. 26

⁵² Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Editorial Alianza, 1997, p. 79

⁵³ Juan Francisco Escobedo, *La invención... op. cit.*, p.28

En la misma lógica, Klitgaard⁵⁴ expone una ecuación que da muestra de cómo se gesta la corrupción, al resultar de la suma de la discrecionalidad, más el monopolio del poder, menos transparencia:

$$C = D + M - T$$

C: Corrupción
D: Discrecionalidad
M: Monopolio
T: Transparencia

Mientras exista mayor poder absoluto, las probabilidades de que la corrupción se presente, se mantenga o aumente, se incrementan.

Para profundizar en la relación existente entre la ética, y la transparencia como medida de combate a la corrupción, es factible seguir a Khemvirg, quien señala una propuesta creada por organismos internacionales para combatir la corrupción, denominada como: la “triada de la infraestructura ética”, misma que responde al “conjunto de elementos necesarios para el funcionamiento de una estructura que prevenga y combata la corrupción en los ámbitos público y privado en el marco de las reglas institucionales, con la participación de la sociedad, autoridades y representantes. Dicha infraestructura se integra por tres elementos sustantivos y codependientes: integridad, transparencia y rendición de cuentas”.⁵⁵ Khemvirg define integridad como:

“un valor tanto personal como institucional que se refiere a la capacidad de manejarse coherentemente con los propios valores de la sociedad a la que se pertenece y con los principios básicos sobre los cuales se funda la comunidad misma. En este sentido, en una sociedad democrática donde se privilegia la justicia, la igualdad, la libertad y la legalidad, la pluralidad y la tolerancia, la inclusión y el diálogo, resulta incongruente que prevalezcan organizaciones públicas o privadas donde promueven o practiquen antivalores o creencias de regímenes autoritarios o predemocráticos. La integridad también se refiere a la

⁵⁴ Robert Klitgaard, *Controlling corruption*, USA, University California Press, 1988, p. 75

⁵⁵ Khemvirg Puente Martínez, Tendencias Internacionales en la Infraestructura Ética: Transparencia, integridad y rendición de cuentas. En: Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *Rumbos de la Transparencia en México*, México, UNAM-SITESA, 2011, p. 169

probidad, es decir, la capacidad para actuar conforme a los compromisos y valores compartidos en el ámbito público y privado, asimismo, se asocia con la idea de *fairness* en tanto equidad y justicia.”⁵⁶

Para complementar la definición anterior, es posible considerar que, como lo señala Fuentes, integridad “del *latín in-tangere*, que significa intocable, posee una definición que comprende cualidades esenciales que deben tener todo servidor público... a saber: incorruptibilidad, decencia, profesionalismo, honestidad, sinceridad, neutralidad, confiabilidad, objetividad y respeto.”⁵⁷ Así, la relación de la integridad con la transparencia da como resultado que ésta última, al ser portadora de diversas características como la visibilidad y accesibilidad de la información, fortalece las instituciones administrativas y mejora de la gestión pública, pues implicar la carga valorativa antes referida en el desempeño de los funcionarios. En este sentido, los servidores públicos son responsables ante la ciudadanía y deben transparentar su actividad buscando demostrar un comportamiento íntegro, coadyuvado por la promoción de políticas de integridad al interior de las instituciones públicas. De esta forma, la transparencia sirve para detectar las conductas irregulares e indebidas de los funcionarios, como instrumento de la rendición de cuentas, misma que, como se verá en apartado posterior, conlleva la posibilidad de sanciones frente a su incumplimiento.

La carencia de pluralidad en la representación del interés público incentiva el ocultamiento de los espacios donde se gesta la toma de decisiones y con ello del actuar de los gobernantes, es decir, propicia la ausencia de transparencia, generando el contexto idóneo para la aparición de problemas como la corrupción. No obstante, producto de la democratización del régimen, diversos grupos se manifiestan en búsqueda de canales de representación de varios intereses, mismos que al organizarse se dirigen a incidir en la toma de decisiones. Esto permite la pluralidad de las elites, la representación política y con ella, se

⁵⁶ *Ibid.*, p. 170

⁵⁷ Benjamín Fuentes Castro, “Relevancia del Concepto de Integridad para el Sector Público, así como de IntoSAINT como Herramienta para Garantizar el Ejercicio Ético y Profesional de la Auditoría Superior de la Federación”, [en línea], en: Red Por la Rendición de Cuentas, 8 de noviembre de 2011, en dirección URL: <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-del-concepto-de-integridad-para-el-sector-publico/> (consultado el 2 de noviembre de 2015)

coadyuva al establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pugnando por un mayor control ciudadano de los servidores públicos, reduciendo la opacidad y limitando los espacios propicios para la presentación de la corrupción, y a su vez, se estimula que el desempeño de dichos servidores responda a las nuevas y variadas demandas. Esto abre la puerta para abordar los vínculos existentes entre la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia.

1.3 La rendición de cuentas requiere de la transparencia en democracia

Considerando a la transparencia y la rendición de cuentas como elementos de la “triada de la infraestructura ética” antes mencionada, para el combate a la corrupción, es preciso resaltar sus diferencias y vínculos en un régimen democrático. Transparencia y rendición de cuentas son dos conceptos que se enmarcan en la discusión en torno a los cambios y transformaciones de las relaciones que se establecen entre gobernantes y gobernados, y en específico, al hablar de regímenes democráticos, entre ciudadanos y la administración gubernamental. La transparencia se inserta como elemento que transforma la citada relación, pues los ciudadanos son quienes eligieron a los gobernantes y pagan sus impuestos; son ellos, a través de percatarse de las obligaciones del gobierno sobre administrar los recursos públicos e incentivar el orden social, quienes le exigen cuentas de las decisiones y acciones tomadas.

Lo antes expuesto permite señalar que los gobiernos democráticos deben rendir cuentas, en aras de poder informar sus acciones, motivaciones y decisiones a la ciudadanía, responsabilizándose frente a la misma. Dichos gobiernos tienen la obligación de transparentar su desempeño y abrirse a la observación ciudadana. Estas dos cuestiones permiten entender que la transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos esenciales de la democracia, pero que a pesar de

encontrarse estrechamente vinculados, no representan lo mismo. De esta forma “con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. En un régimen democrático... se dice que la ciudadanía desempeña el papel principal y el gobierno el de su agente.”⁵⁸ No obstante, como se verá más adelante, el concepto de la rendición de cuentas en democracia, demanda una ampliación más allá de la visión principal-agente, sin olvidar que, como lo explican Bellver y Kaufmann, existe un vínculo entre la transparencia y la rendición de cuentas del Estado que es natural y consecuencial, pues el fin último de la transparencia es la rendición de cuentas; es decir que, la primera se necesita con el fin de exigir la segunda.⁵⁹

1.3.1 Rendición de cuentas y transparencia

Una vez que se ha analizado el concepto de transparencia, en el presente apartado se ubica y analiza la relación que existe entre éste y la concepción de rendición de cuentas; de tal manera que se pueda vincular la conceptualización de transparencia y la calidad de la democracia.

Por lo tanto, al referirnos a la rendición de cuentas, es pertinente aclarar que el anglicismo *accountability* no cuenta con un equivalente exacto en el castellano. De este modo, se ha traducido como fiscalización del uso de recursos e incluso como responsabilidad, en tanto su uso en inglés va más allá de la fiscalización de recursos, para abarcar el deber del gobernante de responder y responsabilizarse frente a los gobernados por todos sus actos como tal. No

⁵⁸ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 13

⁵⁹ Ana Bellver y Daniel Kaufmann, *Transparenting Transparency. Initial Empirics and Policy Applications*, [en línea] The World Bank, Preliminary draft, septiembre de 2005, en dirección URL: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf (consultado el 26 de febrero de 2013)

obstante, es preciso considerar “rendición de cuentas” como la traducción más cercana y común, siendo la que se empleará para la presente investigación.

Al respecto, es importante aclarar que aunque dicha traducción es la más idónea, también implica costos. Por ejemplo *accountability* refiere tanto a la exigencia de cuentas por derecho, como a la noción de obligación y no sólo por voluntad de quienes las rinden. Por lo tanto, los que rinden cuentas, no lo hacen por ser virtuosos, sino por obligación; y el exigir cuentas radica en un derecho de quienes las exigen.⁶⁰ En este sentido, no se habla de “rendición de cuentas obligatoria” o “rendición de cuentas por derecho”, sólo se emplea “rendición de cuentas” para referirse a *accountability*.

Bajo la precisión anterior, Schedler señala que la rendición de cuentas radica en “establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos”⁶¹ y agrega que la noción de la misma tiene dos dimensiones básicas “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de **informar** sobre sus decisiones y de **justificarlas** en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de **sancionar** a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).”⁶²

Partiendo de las dos dimensiones básicas mencionadas por Schedler, es factible retomar la definición de rendición de cuentas que Fearon establece, a saber:

“decimos que una persona, A, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, en el entendido que A está obligado a actuar en favor de B. Segundo, B está empoderado por reglas o instituciones formales o quizás informales para sancionar o premiar a A por sus actividades o desempeño en esa modalidad. En este sentido, los empleados rinden cuentas a sus empleadores, el gerente al consejo de dirección y el consejo de dirección a los

⁶⁰ Los citados costos de la traducción son abordados en: Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, Núm. 03, México, IFAI, 2004, p. 11

⁶¹ *Ibid.*, p. 07

⁶² *Ibid.*, p. 12.

accionistas, los jefes de departamento a los departamentos que representan, y un político electo a los electores”.⁶³

Como se puede observar, la definición proporcionada por Fearon, se basa en una relación principal-agente, pero el hablar de rendición de cuentas en un régimen democrático demanda la ampliación del contexto. Bajo esta lógica, Schmitter señala que la rendición de cuentas es, en primera instancia, una relación que se da entre dos grupos de actores (de hecho, se realiza en gran medida entre organizaciones), en la que cada uno acepta informar, explicar o justificar al otro sus acciones y someterse a cualquier sanción predeterminada que se haya impuesto. Por consiguiente, “implica un intercambio mutuo de responsabilidades y sanciones potenciales entre ciudadanos y gobernantes...”⁶⁴ En esta definición es posible rescatar que refiere a una relación con flujo de información en diversas direcciones, entre los actores involucrados; considerando la existencia de tres instancias: los gobernantes, representantes y gobernados; donde los segundos juegan un papel contradictorio, pues por un lado fomentan la participación ciudadana (gobernados) contribuyendo a captar y estructurar las expectativas y preferencias, y por otro aspiran a transformarse en gobernantes. Por lo tanto, deben constituir un grupo variado y competitivo; a fin de que exista pluralidad en la representación y que la labor de vigilancia sea fomentada por la competencia y el papel de los representantes que constituyen la oposición.

Considerando el concepto proporcionado por Schmitter, y la introducción de un elemento adicional como son los representantes, es preciso seguir la propuesta de Philp, quien plantea una definición que va más allá de una relación principal-agente, que permite tomar distancia de debates normativos sobre el objeto de la rendición de cuentas, pues pone especial atención en los elementos o mecanismos que tienen los actores que rinden cuentas para **informar, explicar y**

⁶³ James D. Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, p. 55

⁶⁴ Philippe C. Schmitter, “Calidad de la democracia: Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en: César Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.- Ediciones de Educación y Cultura, 2007, p. 78

justificar, así como en los elementos o mecanismos que corresponden a la vigilancia e incidencia de quien recibe las cuentas sobre quien las rinde. Para tales efectos, Philp establece las siguientes críticas sobre los conceptos de rendición de cuentas centrados en la relación principal-agente, como el planteado por Fearon:

- 1) No considera el escenario en que A rinde cuentas a B, sobre sus acciones respecto a X, Y y Z, sin rendir cuentas directamente a X, Y o Z, como sucede en la rendición de cuentas democrática, al hablar de que X, Y y Z pueden consistir en los intereses de los ciudadanos. Por consiguiente, no se requiere que los agentes rindan cuentas directamente a aquellos en cuyo favor actúan.
- 2) Es necesario distinguir la facultad de sancionar por no rendir cuentas, de la potestad de sancionar por el contenido de las cuentas que se rinden, pues mientras que la primera es una condición necesaria para que A rinda cuentas a B, la segunda no.
- 3) El principio democrático de que el gobierno debe servir al interés del pueblo, no legitima por sí mismo la transferencia de la relación principal-agente a gobierno-pueblo, pues este principio democrático es totalmente compatible con un grado saludable de escepticismo en cuanto a si el pueblo es el mejor juez de lo que está en sus intereses y si debe autorizar cada acción de los servidores públicos.
- 4) Es preciso distinguir los elementos básicos de la rendición de cuentas y las circunstancias contingentes o requerimientos adicionales que tienen influencia sobre los resultados de la misma, es decir, no se puede considerar que una institución realmente rinde cuentas subordinando la definición de rendición de cuentas a compromisos normativos y resultados que se esperan de ella, aún referidos a compromisos democráticos.⁶⁵

⁶⁵Mark Philp, "Delimiting Democratic Accountability", *Political Studies*, vol. 57, núm. 3, mayo de 2008, pp. 30-32

Con base en lo anterior, Philp determina que rendición de cuentas es cuando “A rinde cuentas con respecto a M, cuando un individuo, organismo o institución, Y, puede **requerir** a A que le **informe, explique y justifique** su conducta respecto a M”⁶⁶ Por lo tanto, la definición cuenta con cuatro dimensiones:

- 1) A: El agente o institución que rinde cuentas
- 2) Y: El agente o institución a quien se rinde cuentas
- 3) M: Las responsabilidades o conjunto de acciones sobre los cuales se rinden cuentas, y
- 4) La capacidad de Y de **requerir** que A rinda cuentas

Entonces (4) *la capacidad de Y de requerir que A rinda cuentas* define la siguiente relación, que (1) *el agente o institución que rinde cuentas*, pueda ser requerido para **informar, explicar o justificar** sus acciones sobre (3) *las responsabilidades o conjunto de acciones sobre las cuales se rinden cuentas*, a (2) *el agente o institución a quien se rinde cuentas*. Aquí, es preciso resaltar que el hecho de que Y pueda requerir a A que **informe y explique o justifique** su conducta respecto a M, significa que Y puede **sancionar** a A por no **informar, explicar o justificar** respecto a M, aún cuando Y no pueda sancionar a A por el contenido de las cuentas que rinda⁶⁷

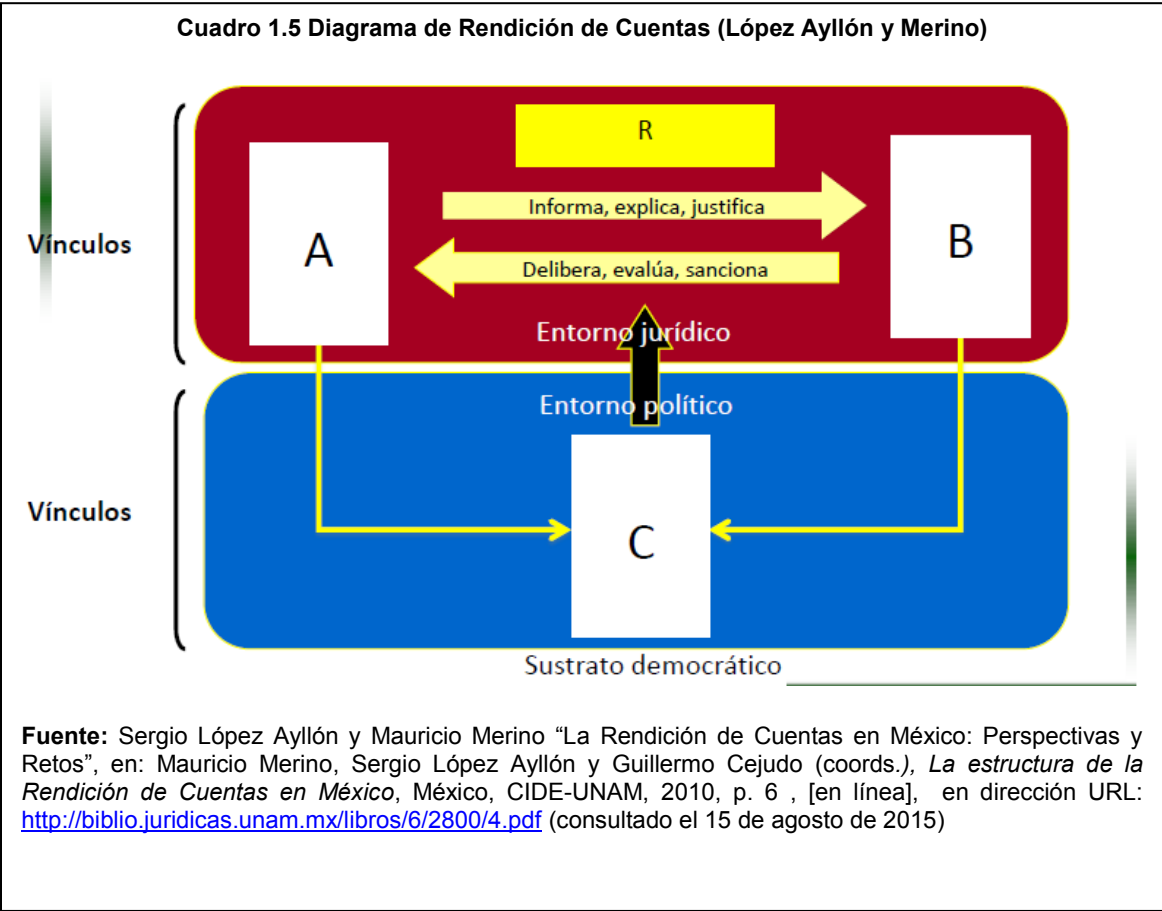
Para los efectos de la presente investigación, y siguiendo la propuesta de Philp, se tomará la definición presentada por López Ayllón y Merino, misma que describe un modelo simplificado: “la rendición de cuentas es una relación entre dos actores (A y B), en la que A está **formalmente obligado a informar, explicar y justificar** su conducta a B (con respecto a R). En esta relación B tiene la **facultad** de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –**vía sanciones e incentivos**–”.⁶⁸ Ahora bien, ambos autores complementan su definición en el

⁶⁶ *Ibid*, p. 32

⁶⁷ *Ídem*

⁶⁸ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La Rendición de Cuentas... *op. cit.*”, p. 6

marco de un régimen democrático, agregando a su modelo el denominado “sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da un sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación transitiva entre A y B sobre un objeto R sobre el que se rinden cuentas y que sintetiza la responsabilidad asumida, adquiere todo su sentido cuando se añade el espacio público y democrático en el que sucede esa relación.”⁶⁹ Para mayor referencia, a continuación se presenta el esquema de la rendición de cuentas:



Como se puede observar, la concepción de *accountability* o rendición de cuentas aborda el ejercicio del poder, estrechando la relación entre las demandas de la ciudadanía y las acciones y decisiones de los gobernantes, pues la rendición de cuentas considera como último destinatario a los ciudadanos. De tal forma que

⁶⁹ *Ídem*

la aplicación del modelo anterior es variada, pues no es una sola relación entre sujeto A y sujeto B, sino que existen múltiples A y múltiples B, considerando que el sujeto B se puede volver sujeto A frente a otro sujeto B. Por lo que es factible hablar de un conjunto de relaciones soportado por un entramado legal e institucional, donde cada sujeto rinde cuentas a otro, mirando a C, es decir, a los ciudadanos.⁷⁰ En el caso de referirse a un régimen democrático se involucran diversos actores y ámbitos como: gobernantes, representantes, ciudadanos y burócratas; poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y órdenes de gobierno, como son: federal o nacional, estatal o provincial y local o municipal. Por lo tanto, se hace necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación que permitan la interacción complementaria de los actores o sujetos que intervienen en el conjunto de relaciones a las que se aplica el modelo referido.

Para facilitar el análisis se retoman las dos dimensiones propuestas por Ríos Cázares y Cejudo, quienes señalan que:

“la primera dimensión refiere a la relación que se establece entre los representantes electos por sufragio popular y aquellos que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y definir las acciones de política a seguir. A esta primera dimensión la hemos denominado la dimensión electoral de la rendición de cuentas gubernamental. La segunda dimensión refiere a la relación que existe entre los representantes y las oficinas burocráticas responsables de implementar las acciones de gobierno. Esta segunda parte es la dimensión administrativa de la rendición de cuentas.”⁷¹

Para profundizar es preciso analizar lo propuesto por O'Donnell, a fin de poder distinguir aún más los cambios que se generan con la rendición de cuentas en una república democrática. De este modo, O'Donnell⁷² señala la diferenciación entre *accountability* o rendición de cuentas vertical y horizontal:

⁷⁰ *Ídem*

⁷¹ Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, “La Rendición de Cuentas de los gobiernos estatales en México”, en: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *op.cit.*, p. 119

⁷² Formulación original en Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy” en *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1, enero, 1994, pp. 55-69. Una reformulación posterior en: “Horizontal Accountability in New Democracies” en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 29-51

La primera refiere a una relación entre desiguales, para el tema, a los mecanismos que la sociedad posee para exigir cuentas a sus gobernantes, incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales. La segunda alude a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado, para limitar, y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades; en esta instancia se abordan los mecanismos de *check and balance* o pesos y contrapesos. Con base en esta diferenciación, se clarifica la idea de que no es necesaria la presencia de una relación dispar en materia del ejercicio de autoridad, pues existen relaciones horizontales de rendición de cuentas, en las que dos actores (o grupo de actores) detentan autoridad por igual.

La metáfora espacial que sugiere la definición de O'Donnell y las dos dimensiones, propuestas por Ríos Cázares y Cejudo, son útiles para comprender dos formas de rendición de cuentas: la primera entre gobernados y gobernantes, al momento de las elecciones, y la segunda en la que la relación entre estos dos es indirecta, vía agencias y organizaciones, y que se da en momentos no electorales.

Al respecto, Ackerman enfatiza la importancia de añadir un elemento de temporalidad a la rendición de cuentas, que explica como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos **informan, explican y justifican** sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.”⁷³ Por consiguiente, se entiende la rendición de cuentas como un proceso dinámico, un proceso que exige un diálogo constante, y que involucraría tres temporalidades: pasado, presente y futuro. Así, no sólo se puede hablar de la rendición de cuentas como un procedimiento ex-post, para evaluar actos concretados con consecuencias, muchas veces irreparables, sino que la pro-actividad del concepto permitiría la vigilancia, información y evaluación ex-ante, es decir, la evaluación de planes y cursos de acción, permitiendo la

⁷³ Jonh Ackerman (coord.), *Mas allá del... op. cit.*, p. 16

pronta detección y corrección de posibles errores y evitando con ello posibles consecuencias negativas. Es interesante también que, al enfatizar el *enforcement*, Ackerman remite a elementos punitivos pero también, en caso de merecerlo, a recompensas o incentivos, es decir, castigando o premiando la labor de los funcionarios.

El hablar de castigo, necesariamente exige la presencia de procesos violatorios que, al vincularse con la rendición de cuentas horizontal, pueden referir a dos formas: la transgresión, que ocurre cuando una institución estatal invade ilegalmente la autoridad de otra, y la corrupción, que como se analizó con anterioridad, implica la adquisición de beneficios o ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados.⁷⁴

Considerando las definiciones planteadas sobre transparencia y rendición de cuentas, es posible reafirmar que no constituyen lo mismo. Sin embargo, sí guardan una estrecha relación, la cual se materializa al observar que “la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas.”⁷⁵ De tal manera que, la primera constituye un prerrequisito para la segunda.

Más aún, la transparencia y la rendición de cuentas colocan al gobernante en observación permanente y dotan a la ciudadanía de la información necesaria para estar en posibilidad de conocer no sólo la actuación de los organismos públicos, también de construir posicionamientos de frente a los temas de interés público y con ello de una mayor capacidad de análisis de las ofertas políticas, deliberación y participación.

La democracia permite el tránsito de gobernantes de manera pacífica y con una temporalidad definida. No obstante, los gobernantes pueden alejarse en su

⁷⁴ Guillermo O'Donnell, *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2007, p. 106

⁷⁵ Jonathan Fox, “Transparencia y... *op. cit.*, p. 175

desempeño de los intereses de los gobernados, es decir, que actúen a favor de intereses propios o particulares, dejando de lado la representación política. Es aquí donde los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como la generación de leyes, instituciones y procedimientos en la materia, coadyuvan a solucionar este problema de la democracia representativa, pues los gobernantes se abren a la inspección de los gobernados, debiendo **exponer, explicar y justificar** sus decisiones y acciones, por lo que están sujetos a recibir **sanciones**, que pueden ser de índole administrativa y hasta penal, en caso de que con dichos actos incurran en la ilegalidad, e incentivos, en caso de que se premie su labor.

La rendición de cuentas responde a todo aquello que no se puede observar, ni se observa en política, sin pretender un control absoluto sobre el poder, sino el ejercicio de un control parcial sobre los actores que toman decisiones públicas. Asimismo, la transparencia permite que los funcionarios garanticen el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, además de que demuestren que su desempeño se ciñe, en todo momento, a la normatividad establecida. Por lo tanto, ambas atienden a las transgresiones y comportamientos de los servidores públicos que lesionan los bienes de la misma índole, combatiendo así, problemas como la corrupción, y la falta de eficacia y eficiencia en las labores del gobierno.

1.3.2 La importancia de la rendición de cuentas en la democracia y su calidad

Como se ha expuesto hasta ahora, la transparencia, requisito para que exista la rendición de cuentas, funciona como mecanismo ideal para combatir la corrupción, por lo cual, el nivel que se alcanza en términos de rendición de cuentas en una democracia da un indicador claro de su calidad.

Como se abordó en el apartado anterior, el concepto de *poliarquía* de Dahl⁷⁶ establece que un régimen considerado como democrático debe cumplir con las condiciones de elecciones libres, justas y competidas; además, el gobierno debe responder a las preferencias y demandas de la ciudadanía. De esta manera, es indispensable contar con las condiciones dos, seis y ocho del concepto de *poliarquía* señalado por Dahl, es decir, “Libertad de expresión... Diversas fuentes de información... e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.”⁷⁷

La transparencia es relevante para cumplir con las condiciones postuladas por Dahl, pues refiere a un diálogo, a la construcción y fomento de una ciudadanía que exprese sus preferencias, que conozca y tenga acceso a la información pública y con ella, la posibilidad de participar en la vida política nacional, es decir, en la toma de las decisiones colectivas y en la vigilancia de los servidores públicos.

Considerando lo anterior y para enfatizar en la relación directa que existe entre la rendición de cuentas y la democracia, se emplea el concepto de calidad de la democracia,⁷⁸ la cual, según Gunther, se distingue de una *poliarquía* ya que encuentra diferencias sustantivas en cada una de sus dimensiones de evaluación, entre las que destacan: Estado de derecho, rendición de cuentas y libertades

⁷⁶ Robert Dahl reserva el término “democracia” para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. En: Robert Dahl, *op. cit.*, p.13. Así, para hablar de democracia real, retomo las características que el propio Dahl establece para el concepto de *poliarquía*, las cuales no se encuentran en su totalidad y de forma ideal en la realidad, por lo que se puede hablar de grados de democracia.

⁷⁷ Robert Dahl plantea que para la existencia de la democracia en los Estados Nacionales actuales, las instituciones sociales de éstos deben garantizar, cuando menos, ocho cláusulas: Además de la antes expuesta, son 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales. En: Robert A. Dahl, *op. cit.*, p.14 y 15.

⁷⁸ Al respecto, existen autores que consideran erróneo hacer una definición de calidad de la democracia porque necesariamente implica la inclusión de cuestiones normativas, como por ejemplo César Cansino, quien señala que: habrá que concebir la propuesta de la calidad de la democracia como un “modelo ideal o normativo de democracia”, ya que “adopta criterios abiertamente normativos e ideales para evaluar a las democracias existentes, con lo que se trastoca el imperativo de prescindir de conceptos cuya carga valorativa pudiera entorpecer el estudio de la realidad” en: César Cansino, “Calidad de la democracia: Paradojas de un concepto exitoso”, en César Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia ... op. cit.*, p. 129

políticas y civiles.⁷⁹ Por consiguiente, constituye un concepto que de manera directa incluye la rendición de cuentas, y por ende a la transparencia como requisito de la misma, como dimensión de evaluación para determinar el grado de calidad que existe en un régimen democrático determinado.

Morlino es uno de los autores que ha desarrollado el concepto de calidad de la democracia y sus componentes, en una propuesta más elaborada que permite sintetizar parte de la discusión que dicho concepto genera. Para los fines de la presente investigación, se retoma la propuesta de Morlino, misma que establece que: una “buena” democracia o bien una democracia de calidad es el “ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.”⁸⁰

Además, para evaluar la calidad en una democracia, es decir, para saber si el régimen en cuestión se apega a la definición antes expuesta, Morlino señala que una democracia de calidad tiene, cuando menos, las siguientes cinco dimensiones de variación:⁸¹

Las llamadas procedimentales:

- 1) *Rule of law* (Respeto o supremacía de la ley);
- 2) *Accountability* o rendición de cuentas.

Las denominadas sustantivas:

- 3) Respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades;
- 4) Progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica;

Y por último, la referente a los resultados:

⁷⁹ Vid. Richard Gunther, et al. (eds.), *The politics of Democratic Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 1-32

⁸⁰ Leonardo Morlino, *Democracias y Democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 2005, p. 260

⁸¹ Leonardo Morlino, “Calidad de la Democracia, Notas para discusión” en *Metapolítica*, núm. 39, México, Centro de Estudios de Política Comparada-Editorial JUS, 2005, pp. 37-53

- 5) *Responsiveness* o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general.

En un trabajo conjunto posterior, Morlino y Diamond rediseñaron el modelo antes expuesto, en el que consideraron ocho dimensiones, cuyo cumplimiento lograría un régimen legitimado que satisface las expectativas de los ciudadanos y les brinda la oportunidad de responsabilizar a las instituciones y actores democráticos. En ese trabajo retoman las cinco dimensiones de Morlino, aunque dividen al *accountability* o rendición de cuentas en dos dimensiones: vertical y horizontal (de acuerdo con O'Donnell),⁸² y agregan las dimensiones de participación ciudadana y de competencia. De tal manera que se manejan las siguientes dimensiones:⁸³ 1. *rule of law*, 2. libertad, 3. igualdad, 4. *responsiveness*, 5. *accountability* vertical, 6. *accountability* horizontal, 7. competencia, y 8. participación ciudadana.

El modelo de Morlino y Diamond permite, desde luego, la identificación de evidencia que indique la presencia de las distintas dimensiones en una democracia dada; no obstante, puesto que las dimensiones se encuentran relacionadas entre sí, más que medir las deficiencias/logros en alguna dimensión en particular, el modelo sirve para identificar grados de calidad democrática o como la define el mismo O'Donnell “la existencia de diferentes grados de democracia o, equivalentemente, de democraticidad”⁸⁴

Las dimensiones antes citadas refieren a los procedimientos democráticos, al contenido sustancial expresado en derechos, y al resultado como satisfacción de los ciudadanos con respecto a las autoridades electas libremente, permitiendo la evaluación empírica y comparada de diversos regímenes democráticos.

⁸² Más adelante se precisará con mayor exactitud la división hecha por O'Donnell

⁸³ Larry Diamond y Leonardo Morlino, “Introduction”, en Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.), *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins Universtiy Press, 2005, pp. ix-xliii.

⁸⁴ Guillermo O'Donnell, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en: Guillermo O'Donnell; Osvaldo lazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Argentina, PNUD/Homo Sapiens Ediciones, 2003, p. 117

Para los objetivos del presente trabajo, es preciso aclarar la relación existente entre transparencia, rendición de cuentas y su impacto en la calidad de la democracia. Para tales efectos, se considera que la transparencia permite la observación ciudadana del desempeño de los gobernantes y con ella se coadyuva a la rendición de cuentas, otorgando a los ciudadanos insumos para poder controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por el interés general ciudadano, y con pleno respeto a las normas vigentes, así como, evaluar la eficacia y eficiencia decisional y la responsividad política de los gobernantes con respecto a las preferencias de los gobernados y por tanto, en relación con las demandas expresadas por la ciudadanía, ya sea a través de la vigilancia ciudadana o de los procesos de balance de pesos y contrapesos entre los poderes. La información pública constituye un detonador de la participación social y el derecho de acceso a la información pública es la garantía de dicho detonador. De esta forma, el citado derecho es un instrumento para la transparencia, y a mayor transparencia se incentiva mayor rendición de cuentas, y por consiguiente, mejores condiciones para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, aumentando la calidad de la democracia.

Bajo esta lógica, el derecho de acceso a la información pública, en específico las leyes de acceso a la información, resultan fundamentales para la transparencia, y la rendición de cuentas en términos de la calidad de una democracia, pero: ¿de donde surgen o cuándo podemos esperar que surjan las instituciones que lo propicien y lo protejan? Esto es pues materia del análisis que se desarrolla en el siguiente apartado, al hablar de la creación de instituciones democráticas en democracias jóvenes.

1.4 Creación de instituciones en democracias jóvenes

Ya se han abordado los elementos teóricos de la transparencia como requisito de la rendición de cuentas y la vinculación de la misma con la

democracia de calidad. No obstante, con el fin de contar con las bases teóricas para analizar el proceso de creación de las leyes de acceso a la información como aquellas que institucionalizan la transparencia, y por tanto como instituciones en favor de la rendición de cuentas, el presente apartado analiza la literatura sobre la creación de instituciones en favor de la rendición de cuentas en democracias jóvenes.

Para tales fines es necesario dar respuesta a lo siguiente: Empero, es necesario señalar su fuente u origen, es decir, responder a: ¿Bajo qué contexto pueden ocurrir cambios institucionales en favor de la transparencia y rendición de cuentas? ¿De dónde provienen o cuáles son las fuentes de los cambios en favor de la transparencia y rendición de cuentas? y ¿Cuál es el detonador de dichos cambios?

Para responder las cuestiones anteriores, al interior de la literatura que aborda el desarrollo institucional democrático, se establece que los cambios institucionales dirigidos a la rendición de cuentas se gestan sólo bajo ciertas condiciones: 1) Se generan en los países donde la transición a la democracia es una realidad, es decir, que son establecidos en el contexto de países con gobiernos democráticamente electos.⁸⁵ 2) son incentivados por la presión de la sociedad civil,⁸⁶ de algunos funcionarios y actores externos como organismos supranacionales. Además, se estipula que, para que dichos cambios institucionales tengan lugar y sean implementados con éxito, se requiere de reformas constitucionales que les proporcionen fundamento. Adicionalmente, dichos cambios tienen lugar cuando los actores principales se ciñen a los procedimientos y reglas democráticas durante todo el proceso que implica la reforma.⁸⁷

⁸⁵ Vid. Andreas Schedler, "Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, *op. cit.*

⁸⁶ O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc. F. Plattner, *op. cit.*, p. 30

⁸⁷ Vid. Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999

Con base en lo antes expuesto, las reformas en favor de la rendición de cuentas, como la creación de instituciones democráticas que incentiven, desarrollen o permitan la transparencia, se producen como procesos que permiten aumentar la calidad de la democracia.

Schedler plantea que existen cuatro fuentes principales de reformas en favor de la rendición de cuentas: “Los gobiernos (reforma desde arriba), la sociedad civil (reforma desde abajo), los servidores públicos (reforma desde dentro) y los actores internacionales (reforma desde el exterior).”⁸⁸

Considerando las fuentes antes citadas, es preciso señalar que los procesos de reforma en favor de la transparencia y rendición de cuentas no surgen de manera espontánea, incluso en democracias consolidadas, por consiguiente involucra una lucha de poder entre los promotores de la reforma y sus detractores. Además, se pueden apreciar diferencias en los márgenes de incidencia, y capacidades de acción, pues los recursos y poder con los que cuentan son distintos.

Las iniciativas que van dirigidas a institucionalizar la transparencia e incentivar la rendición de cuentas pueden encontrar resistencia al interior del propio gobierno e inclusive en la sociedad, así como en las relaciones que se establecen entre ambos. No obstante, la diferenciación de poder de incidencia, márgenes de acción o recursos con los que los actores involucrados cuentan, y considerando que la interrelación entre los actores que intervienen en una reforma en favor de la transparencia y rendición de cuentas es continua, los resultados son graduales. De esta forma, se da una paradoja, ya que aunque los actores con mayor poder o recursos se opongan a la creación de instituciones en favor de la transparencia y rendición de cuentas, estos pueden ir siendo debilitados en sus puntos de vista y argumentos, pues si bien las iniciativas en favor de la

⁸⁸ Andreas Schedler, “Restraining the State... *op. cit.*, p. 338

transparencia y rendición de cuentas, como son las leyes de acceso a la información, no llegasen a tener éxito, sí sientan precedente.⁸⁹

Con relación a la paradoja antes mencionada, primero se menciona el papel de los gobernantes al incentivar las leyes de acceso a la información para institucionalizar la transparencia e incentivar los mecanismos de rendición de cuentas, limitando su libertad de acción, siempre y cuando esto tenga lugar al interior de la democracia, y bajo el cálculo de la posibilidad de que la oposición política vigile e incida en el gobierno del siguiente periodo, pues como se observó con anterioridad y como lo menciona Berliner: “las leyes de acceso a la información hacen más difícil para los actores políticos beneficiarse del control de la información gubernamental, incrementando la exposición de la corrupción y creando nuevos derechos que son difíciles de revocar en el futuro”⁹⁰

Para ampliar el análisis es necesario referirse a la competencia electoral, pues más allá de los costos en materia de control de la información gubernamental, ésta constituye un incentivo o detonante de la actuación de los gobernantes como actores que incentivan las reformas en favor de la transparencia y la rendición de cuentas, al considerar los intereses y mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes involucrados (ejecutivo, legislativo y judicial), así como los intereses de los actores políticos que aspiran a ocupar cargos de elección popular. De esta forma, Berliner y Guerrero, plantean la incidencia de la referida competencia política en dos planos:

En el primer plano refiere a que la competencia partidista coadyuva a la generación de leyes de acceso a la información porque “ofrece a la oposición un instrumento de gran utilidad para ejercer la crítica de modo más eficaz y contundente, pues le permite contar con información relevante sobre la calidad de las gestiones de los gobernantes de los partidos políticos rivales, y porque brinda

⁸⁹ Para profundizar en el tema *Vid.* Silvia Inclán, *Judicial reform and Democratization. México in the 1990's*, Disertación doctoral, Boston, Boston University Press, 2003

⁹⁰ Daniel Berliner, “The Political... *op cit.* p. 484

a las autoridades políticas la oportunidad de fortalecer su imagen ante el electorado como promotoras de un derecho fundamental y como actores comprometidos en dar respuesta a una añeja exigencia de los medios de comunicación.”⁹¹ En efecto, con promesas de transparencia creíbles los actores políticos pueden incidir en la ciudadanía para obtener mayores recursos o apoyo electoral, pues les podría significar evaluaciones positivas de la ciudadanía, sociedad civil organizada y medios de comunicación, ofreciéndoles ganancias electorales potenciales y por tanto, mayor competitividad en la arena electoral.⁹²

Desde el segundo plano, la promulgación de leyes de acceso a la información, “permite al poder legislativo potenciar sus facultades de vigilancia y control frente al poder ejecutivo y la administración pública, pues el flujo de información que genera la transparencia sobre las actividades de los ejecutivos y sus extensas burocracias puede ser aprovechado por los congresos para ejercer más eficazmente sus facultades de control, fiscalización y vigilancia. Por otra parte, permite al titular del poder ejecutivo una mejor supervisión y control sobre la administración pública, pues sus altos directivos son proclives a ocultar información para conservar amplios márgenes de discrecionalidad. Las ventajas informativas de los administradores públicos frente al titular del ejecutivo, también les permite descarrilar, llegado el caso, intentos ambiciosos de reforma que provengan tanto del mismo titular del ejecutivo, como de actores exógenos.”⁹³ Además, vinculados a los mecanismos de pesos y contrapesos, los actores políticos se pueden anticipar a su salida del poder, ya que al institucionalizar la transparencia, mediante las leyes de acceso a la información, garantizan su acceso a la información en el futuro, como oposición, y con ello pueden lograr mayor competencia para regresar al gobierno.⁹⁴

⁹¹ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, pp. 50-51

⁹² Daniel Berliner, “The Political... *op. cit.*, p. 485

⁹³ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, pp. 50-51

⁹⁴ Daniel Berliner, “The Political... *op. cit.*, p. 485

En cuanto al rol que desempeñan los funcionarios con relación a la promoción de leyes de acceso a la información, como reformas en favor de la transparencia y rendición de cuentas, se puede agregar que éstos son considerados como actores que incentivan el mantenimiento del *status quo*, pues buscan salvaguardar sus privilegios y discrecionalidad. No obstante, al interior de las dinámicas interinstitucionales, se pueden gestar denuncias de abusos de poder y malversación de recursos, ventilando también la necesidad de la transparencia y la rendición de cuentas.

Para complementar la paradoja, es necesario considerar la actuación como detonante y la presión que ejercen los actores de la sociedad civil, quienes no cuentan con la autoridad formal para diseñar reformas institucionales en favor de la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, sí representan soporte fundamental, aunque no suficiente, para detonar y lograr el éxito de las reformas en la materia,⁹⁵ pues involucran a los medios de comunicación, así como la inclusión y relevancia de los temas de abuso de poder e irregularidades en las agendas de asuntos de interés público y de interés económico, presionando a los actores políticos para darles atención.

El análisis de la actuación de la sociedad civil se complementa, cuando se visualiza la intervención de los empresarios, nacionales y extranjeros, pues tanto la transparencia como la rendición de cuentas robustecen la estabilidad y el desarrollo económicos. “Las economías son más eficientes cuando se difunde amplia y oportunamente información relevante para la toma de decisiones de los actores económicos. En contraste, la opacidad informativa acarrea grandes costos: menor producción nacional y competitividad empresarial, inequitativa distribución de los beneficios y diversos riesgos económicos... las crisis financieras son menos probables cuando predomina la transparencia informativa

⁹⁵ Jonathan Fox, Civi Society and Political Accountability: Propositions for Discussion, [en línea], presented at The Helen Kellogg Institute for International Studies, *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, University of Notre Dame, Mayo 8 y 9 de 2000, en dirección URL: <http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Fox.pdf> (consultado el 23 de febrero de 2015)

tanto en el ámbito gubernamental como en el sector privado.”⁹⁶ Por consiguiente, las organizaciones empresariales también incentivan la promulgación de leyes de acceso a la información, es decir, en favor de la transparencia y la rendición de cuentas, sea directamente o financiando asociaciones civiles con tales fines, en aras de tener acceso a la información relevante para su toma de decisiones, de contar con estabilidad en los mercados, encontrarse en condiciones de competir en los mismos y disminuir o mitigar los riesgos en sus inversiones.

Por último, en materia del papel que desempeñan los actores internacionales, como una fuerza que incentiva la creación de leyes de acceso a la información, como reformas en favor de la transparencia y rendición de cuentas, es posible señalar que al interior de la globalización dichos actores han adquirido relevancia; no sólo porque atienden cuestiones económicas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) o las organizaciones para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Mundial de Comercio (OMC), sino también porque promueven causas como los derechos humanos, ecología, democracia, y con ella la propia rendición de cuentas.

Con el fin de estudiar el papel de los actores internacionales para impulsar de manera indirecta la transparencia, la rendición de cuentas y con ellas el mejoramiento de la gestión pública, la presente investigación parte de lo planteado por Elia Armstrong,⁹⁷ quien considera que existen tres fases históricas en el surgimiento de la triada de la infraestructura ética de la administración pública (integridad, transparencia y rendición de cuentas), misma que tiene impacto en la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas de un país:

La primera fase abarca la década de los años ochenta y principios de los años 90, periodo en el que se suscitan escándalos de corrupción en los países en

⁹⁶ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 52

⁹⁷ Elia Armstrong, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emergig Issues*, paper, [en línea], ONU- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, New York, 2005, en dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2015)

desarrollo, mismos que provocaron la generación de una agenda en materia de fiscalización y control de la gestión pública con influencia del exterior, pues los organismos internacionales, en algunos casos, incentivaron acciones encaminadas al ajuste de cuentas con el pasado autoritario y medidas de austeridad.

La segunda fase abarca de mediados de los años noventa hasta el año 2003, en ella se enmarca la actuación de la comunidad internacional, misma que propone estándares internacionales para el combate a la corrupción con carácter obligatorio para las naciones.

La tercera fase se genera a partir de 2003, y corresponde a los cambios legales nacionales para implementar las convenciones internacionales y sus efectos en la actualidad. “Etapa que más ha impactado a los gobiernos y el diseño de sus instituciones porque ha buscado la modificación al orden legal y a la creación de nuevas prácticas así como a la modificación de la cultura política nacional”.⁹⁸

De esta manera, “las leyes de acceso a la información han adquirido la forma de una norma global, siguiendo un patrón de normas en cascada en los países, en aras de ser vistos como países del orden liberal.”⁹⁹ En América Latina los actores internacionales han sido promotores de proyectos dirigidos a incentivar la transparencia y rendición de cuentas para el combate a la corrupción, como uno de los factores encaminados a generar en los países un clima de estabilidad y seguridad interna para los negocios y con ello atraer la inversión del capital extranjero y privado, así como hacerlos sujetos de créditos nacionales e internacionales. Aunado a esto, dichos actores presionan a los gobiernos, con la finalidad de que respondan a demandas locales y cumplir con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo el derecho de

⁹⁸ Khemvirg Puente Martínez, “Tendencias Internacionales... *op. cit.*, p. 173

⁹⁹ Daniel Berliner, “The Political... *op. cit.*, p. 486

acceso a la información, y recursos naturales, entre otros, recibiendo opiniones positivas de la prensa y la comunidad internacional.

Tomando como base lo anterior, los procesos de reformas en favor de la transparencia y rendición de cuentas son resultado de la interacción de los distintos actores mencionados. Por consiguiente, el presente apartado constituye la estructura teórica que permite el análisis del capítulo III, referente al caso mexicano y el origen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y con ella del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

CAPÍTULO II

Análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) bajo los principios teóricos de transparencia

Como se ha planteado en el capítulo anterior, la transparencia constituye uno de los elementos principales para elevar la calidad de la democracia. Sin embargo, hablar de la institucionalización de la transparencia necesariamente remite a la idea de hacerla una práctica, es decir, que la transparencia sea una constante y se haga pública la información, viéndose garantizada por el ejercicio del derecho de acceso a la información. De este modo, las dependencias deben ser transparentes y con disposición a la auscultación, deben existir mecanismos de solicitudes de transparencia, plazos de respuesta definidos, excepciones apegadas a criterios rigurosos, y considerar facultades y procedimientos que permitan la revisión y posible aplicación de sanciones en caso de dolo, en las negativas u obstrucción en el acceso a la información.

Así, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública necesariamente tendrá que remitirse a la transparencia, en específico a su concepción como instrumento para publicar o volver pública la información. No obstante, la transparencia de la información y acciones de las entidades públicas y la mera voluntad de los funcionarios públicos a ceñirse a procesos de rendición de cuentas no constituyen insumos suficientes, pues requieren de una estructura normativa que determine los sujetos obligados y obligaciones que derivan del citado derecho, los mecanismos o modalidades a seguir para acceder a la información y la instrumentación de procedimientos y posibles sanciones que otorguen garantía al ejercicio del derecho de acceso a la información.

De este modo, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública demanda una estructura normativa, es decir, un instrumento jurídico que regule de manera explícita el citado derecho. Así, es necesario recordar que el concepto de ley de acceso a la información constituye precisamente “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”.¹

Con base en el concepto anterior, y como Berliner lo señala “las leyes de acceso a la información permiten institucionalizar la transparencia en las normas y procedimientos establecidos para transparentar la información de oficio o para que los interesados accedan a la información a través de solicitudes”.² Por consiguiente, en el presente capítulo se analizará la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aprobada en México, buscando dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿La creación de la LFTAIPG, de 2001 a 2002, significó un avance como institución en favor de la transparencia en la joven democracia mexicana?

Para tales fines, se determinan las diferencias más relevantes entre las principales leyes de acceso a la información en el mundo, mismas que han sido conjuntadas en “áreas” por Ackerman y Sandoval, para después ubicar los principios teóricos de la transparencia, postulados por Mendel, entre los cuales se destacan aquellos que se consideran como centrales para guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información. Posteriormente, y con base en los criterios definidos, se analiza la LFTAIPG identificando su correspondencia y/o discrepancia, permitiendo determinar el avance que significó en la materia.

2.1 Principios teóricos de transparencia

Para dar inicio con la selección de los principios teóricos de la transparencia, mismos que guiaran el análisis de la LFTAIPG, es preciso resaltar la distinción

¹ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 20

² Daniel Berliner, “The Political... op. cit.”, pp. 482-483

existente entre “la articulación de una norma y el afianzamiento de esa norma en la práctica cotidiana. Decir que el gobierno debe ser transparente es una cosa; convertir al gobierno en transparente es otra cosa totalmente diferente.”³ Esta distinción permite precisar que los principios que se tomen en cuenta se enfocarán en los elementos que conforman el diseño y creación de una ley de acceso a la información, y no en su eficacia y eficiencia en la práctica. Sin embargo, entre los criterios seleccionados sí se consideran aquellos que van dirigidos a generar la eficacia de las leyes de acceso a la información en democracias jóvenes. Por lo tanto, el presente apartado analiza la creación y diseño de la LFTAIPG, pero no su implementación.

Para tales efectos, los principios que han sido seleccionados son los propuestos por Mendel, a saber: 1) máxima apertura; 2) obligación de publicar; 3) promoción de gobiernos abiertos; 4) limitación a las excepciones; 5) procesos para facilitar el acceso a la información; 6) costos; 7) reuniones abiertas; 8) la transparencia tiene precedencia, y 9) protección para informantes.⁴ Sin embargo, es pertinente destacar que la realidad política, económica, jurídica y cultural, e incluso geográfica de cada país es determinante en el diseño de la ley de acceso a la información correspondiente. De esta forma, la intensidad del arraigo de una cultura de la secrecía, el nivel de cultura cívica y participación ciudadana, los niveles de desconfianza hacia el gobierno y la necesidad de un órgano garante independiente, varían en función de las peculiaridades de cada país. Empero, al hablar de un caso en particular se considera importante que se cumplan la mayor cantidad de principios y se busca que se considere la mayor intensidad de los mismos, con el fin de que se garantice el pleno ejercicio del derecho a la información.

Los principios no constituyen requisitos que deban ser cubiertos por una ley de acceso a la información en un cien por ciento para determinar que existe un avance en materia de transparencia, sino que constituyen guías que permiten

³ Alasdair Roberts, “La Lucha por Gobiernos Abiertos”, en Irma Sandoval (coord.), *op. cit.*, p. 181

⁴ Para mayor profundización *Vid.* Toby Mendel, *The Public's Right... op.cit.*

orientar el análisis de la realidad, es decir, son algunos elementos que se constituyen como tipos ideales para el diseño de una ley de acceso a la información. En este caso, se consideran los distintos grados de intensidad en los que se cumplen o no los citados principios, permitiendo el análisis de los contenidos normativos de la LFTAIPG como la realidad de donde se extraen.

2.1.1 Las diferencias entre las leyes de acceso a la información en el mundo

Partiendo de la definición expresa de una ley de acceso a la información, es necesario precisar que existen diferencias de contenido en las leyes en la materia alrededor del mundo. Ackerman y Sandoval plantean la existencia de cuatro grandes áreas en las que se ubican las diferencias más significativas.⁵ Por consiguiente, antes de abordar los principios que rigen la formación de las leyes de acceso a la información, es pertinente identificar dichas áreas y las posibles variaciones a su interior.

La primera de estas grandes áreas es considerada la **cobertura**, misma que responde a dos variables:

La primera radica en el ámbito de aplicación de la ley, a saber: los órganos, autoridades, organismos y entidades que deben acatar el mandato de la norma, es decir, en los sujetos obligados que señala. De esta manera, una ley de acceso a la información puede constituir una “ley general o nacional (que abarca por igual a todos los poderes y a las empresas privadas que ejercen gasto público y/o actúan en auxilio de alguna autoridad) o federal (que abarca a los tres poderes federales y a las empresas privadas que ejercen gasto público proveniente del erario federal y/o ejercen funciones de autoridad).”⁶ Por lo tanto,

⁵ Vid. John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, pp. 24 - 34

⁶ Ernesto Villanueva, “Principios democráticos... op. cit.”, p. LV

una ley de acceso a la información podrá ser emitida para cubrir a todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), autoridades, tribunales y órganos con autonomía constitucional o legal, sin importar si estos son del ámbito local o municipal, estatal o provincial y/o federal, dependiendo del país donde se instaure.

Con base en lo anterior, y siguiendo a Ackerman y Sandoval⁷ el estándar ideal del ámbito de aplicación de una ley de acceso a la información, abarca a todo ente privado o público, físico o moral, incluyendo fideicomisos, organizaciones no gubernamentales, los individuos y contratistas privados que reciban o manejen recursos públicos, bajo la idea de “seguir el dinero” o *follow the money*. Una situación aún mejor sería que una ley de acceso a la información estipulara la apertura al escrutinio público de cualquier entidad que desarrolle actividades o funciones cruciales para el interés público (por ejemplo: escuelas, penitenciarias, hospitales, etc.), independiente de si éstas reciben o no financiamiento gubernamental.

La segunda variable radica en la manera en que se interpreta el concepto de “información pública” al interior de las leyes de acceso a la información. Al respecto, y de la mano con la primera variable, se tienen definiciones que se limitan a considerar solo a los “asuntos oficiales”, o a la información en posesión de las autoridades gubernamentales, como es el “contenido de los documentos que las autoridades gubernamentales generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan”⁸. Sin embargo, existen otras definiciones, como la propuesta por Mendel, la cual se amplía más allá del gobierno, al señalar que información pública “corresponde a cualquier registro en posesión de una autoridad pública, sin importar la forma o situación legal del registro, independientemente de si éste se encuentra clasificado o no.”⁹ La interpretación del concepto de información pública es variable en las leyes de acceso a la información en el mundo, por

⁷ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, pp. 24 - 34

⁸ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 79

⁹ Toby Mendel, *The Public's Right... op.cit.*, p. 124

tanto, para los objetivos del presente estudio se partirá de lo señalado por Villanueva, quien expone un concepto más amplio de “información pública”, al determinar que involucran a los entes privados: “datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.¹⁰

Por su parte, la segunda área responde a las **excepciones**, punto nodal y controvertido de las leyes de acceso a la información en el mundo. Así, se tiene que el derecho de acceso a la información es la regla y que el secreto es la excepción, siempre considerando que la excepción se sujeta a cierta temporalidad. Por lo tanto, no toda la información que está en posesión de los sujetos obligados debiese ser pública, al menos temporalmente, ya que el publicarla pudiese lesionar o arriesgar el interés general de la ciudadanía. De esta forma, existen limitaciones al derecho de acceso a la información, mismas que se constituyen como excepciones.

Para comprender la importancia de esta área, basta señalar que “la mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier ley de acceso a la información, al permitir a las autoridades gubernamentales retener información discrecionalmente.”¹¹ Las excepciones típicas incluyen el resguardo de información que ponga en riesgo la seguridad o defensa nacional, la estabilidad financiera, económica o monetaria, o que se considere que su publicación afectará las relaciones y negociaciones internacionales, la impartición de justicia, la integridad, seguridad o salud de cualquier persona y/o la privacidad, es decir, que violente la protección de la información personal o que lesione o ponga en riesgo el bienestar público.

¹⁰ Ernesto Villanueva, Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México, Alegatos, núm. 50, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, enero-abril 2002, [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/1/cnt/cnt6.htm> (consultado el 12 de mayo de 2015)

¹¹ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 26

Con el objetivo de una correcta operación del área de las excepciones, se recomienda que las leyes de acceso a la información manifiesten de manera clara los procesos para clasificar la información que se considera no debe ser pública, así como la temporalidad de ser clasificada como tal, precisando el cómo las autoridades gubernamentales determinarán las limitaciones del acceso a la información, al anteponer el derecho de acceso de protección al interés general.

Adicionalmente, las leyes de acceso a la información deberán incluir la obligación de que el reporte de la información clasificada o considerada dentro de las excepciones, exprese de una manera sencilla, clara, oportuna y convincente, las razones, argumentación o fundamento del porqué ha sido clasificada dentro de las excepciones. A este conjunto de argumentos se le considera “prueba de daño”, misma que según López Ayllón “consiste en exponer los argumentos y razones, basados en elementos objetivos o verificables, a partir de los cuales se derive que la divulgación de una información en particular puede afectar, poner en riesgo o dañar el interés protegido. Esa motivación no debe basarse en meras especulaciones o suposiciones, sino en elementos objetivos que permitan evaluar que existe un riesgo actual e inminente”.¹²

El uso de la “prueba de daño” necesariamente demanda la distinción de ésta frente a la “prueba de interés público”, pues siguiendo a López Ayllón, mientras la primera se utiliza para proteger el interés público en un sentido amplio, la segunda se utiliza cuando el interés protegido es de carácter personal o privado. Así, la prueba de interés público permite identificar que la excepción dejará de ser un obstáculo para la publicidad de la información, demostrando que el revelar o volver pública la información sirve de mejor manera al interés público.¹³

¹² Sergio López Ayllón, *El Acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, Cuadernos de transparencia, Núm. 17, México, IFAI, 2009, p. 39. Para ampliar sobre el contenido de la prueba de daño puede verse también: Sergio López Ayllón y Alejandro Posadas, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho Comparado de la Información*, número 9, enero-junio de 2007, pp. 21-65, [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/9/art/art2.htm> (consultada el 2 de octubre de 2015)

¹³ *Vid.* Sergio López Ayllón y Alejandro Posadas, *op.cit.*

Al respecto, la organización “Artículo 19”, presenta en el principio número cuatro del documento “The Public’s Right to Know Principles on Freedom of Expression Legislation”, una prueba dividida en tres partes, sosteniendo que la ejecución de una “prueba de interés público” debe considerar:

- “1) La información (restringida) debe relacionarse a un fin legítimo señalado en la misma ley
- 2) Exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese fin legítimo
- 3) El daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información”¹⁴

Ahora bien, tomando en cuenta ambas pruebas, las leyes de acceso a la información pueden establecer categorías de la información dentro de las excepciones, clasificándose según corresponda a información referente a la vida privada o patrimonio de las personas, es decir, datos personales, o a otras excepciones consideradas.

Otro elemento que compete a las excepciones radica en las deliberaciones internas, es decir, las variaciones que pueden existir al contemplar la apertura de los procesos que llevaron a las decisiones finales. Como lo señalan Ackerman y Sandoval: “hasta ahora la tendencia ha sido excluir a la ciudadanía de este proceso en nombre de la eficiencia. Sin embargo, algunos expertos han argumentado que tanto la democracia como la efectividad gubernamental se benefician al hacer públicas tanto las deliberaciones como los resultados finales.”¹⁵

La tercera área radica en la **supervisión y seguimiento**, misma que constituye una parte central de cualquier ley de acceso a la información. Hace referencia a los mecanismos que se consideran para recibir y dar trámite a las posibles apelaciones en caso de negativas de acceso a la información, por parte

¹⁴ Toby Mendel, principio 4, *The Public’s Right... op.cit.*

¹⁵ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 28

de las entidades públicas. Estos mecanismos pueden variar en las leyes de acceso a la información en el mundo, contemplando la presentación de las apelaciones ante los funcionarios de la misma entidad pública, ante las cortes, entidades independientes como ombudsman y/o comisionado de información, este último puede emitir una recomendación e incluso contar con autoridad para determinar la apertura de la información en cuestión. De esta manera, los mecanismos de apelación pueden involucrar uno, dos o más actores, pueden contemplar un organismo autónomo bajo la tarea de vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información de los ciudadanos, contando con la capacidad de obligar a la apertura de la información requerida o sancionar el incumplimiento.

Otro punto importante en la materia radica en la temporalidad, al aludir a los límites de tiempo que se dan a las agencias gubernamentales para entregar la información requerida, límites que en caso de ser prolongados, podrían limitar el cumplimiento de la ley de acceso a la información e incentivar la opacidad.

Por último, la cuarta área radica en la **facilidad de acceso**, de tal manera que siguiendo a Ackerman y Sandoval: “un gobierno abierto es condición necesaria más no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas”.¹⁶ En este sentido, las leyes de acceso a la información en el mundo varían en la manera en que estipulan la generación de información y publicación de la misma. De este modo, se incluyen aspectos como la sencillez, la agilidad y los costos de las solicitudes de acceso a la información.

Sobre esta área es posible abordar la periodicidad con que se publica la información, pues las leyes de acceso a la información deben especificar la obligación de información periódica, como parte de la transparencia como política pública, permitiendo que los datos sean oportunos y configuren un recurso estratégico.

¹⁶*Ibid.*, p. 32

Además, como lo señalan Ackerman y Sandoval es preciso destacar que la información que se publica debe ser completa, comprensible y de fácil uso, resaltando que a mayor información de oficio emitida, menor será el número de solicitudes de información requeridas. No obstante, el que la información cumpla ciertas características remite a que las leyes de acceso a la información deben estipular los rubros de información a publicar, por ejemplo: la estructura orgánica, facultades, objetivos, metas e informes de las dependencias gubernamentales, los datos de contacto o directorio de los funcionarios, los montos de sus percepciones, los formatos, requisitos y trámites, etc. Así, la información publicada será más completa y homologada.

Por su parte, el hecho de que la información sea comprensible y de fácil acceso, sumado a los avances y desarrollo tecnológicos, nos permite hablar del uso de las llamadas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), mismas que son definidas como:

“sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores. Por lo tanto las TIC son algo más que informática y computadoras, puesto que no funcionan como sistemas aislados, sino en conexión con otras mediante una red. También son algo más que tecnologías de emisión y difusión (como televisión y radio), puesto que no sólo dan cuenta de la divulgación de la información, sino que además permiten una comunicación interactiva. El actual proceso de ‘convergencia de TIC’ (es decir, la fusión de las tecnologías de información y divulgación, las tecnologías de la comunicación y las soluciones informáticas tiende a la coalescencia de tres caminos tecnológicos separados en un único sistema que, de forma simplificada, se denomina TIC (o la ‘red de redes’).¹⁷

El uso de las TIC en la facilidad de acceso a la información demanda que se emplee el internet como herramienta para acceder a los datos; puede involucrar el uso de dispositivos móviles como los teléfonos celulares, las tabletas electrónicas, las computadoras portátiles, etc. en cualquiera que sea el medio de

¹⁷ Jorge M. Kats, *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2003, p. 12

conexión, se deben presentar archivos con formatos manipulables, sin restricciones para impresión, permitiendo hacer cruces de información, integración en bases de datos, gráficas, etc.

Lo anterior permite hablar de “datos abiertos”, mismos que son definidos como: “datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen”.¹⁸ Entonces, cuando se habla de datos abiertos, la información debe encontrarse disponible para todo aquel que quiera acceder a ella, debe encontrarse en forma conveniente y modificable, se debe poder reutilizar y redistribuir, incluyendo la posibilidad de integrarla con otros datos. De esta manera, la información puede ser utilizada como recurso estratégico para fines y objetivos diversos, coadyuvando a incentivar la participación, la transparencia, rendición de cuentas, el control democrático, el surgimiento de nuevo conocimiento, la evaluación de las políticas públicas, así como para incidir en el mejoramiento de la gestión gubernamental y el impacto en beneficio de la sociedad.

Resulta fundamental el hacer la precisión de que si bien el avance y uso de las TIC y los datos abiertos facilitan el acceso y uso de la información a los ciudadanos que tienen acceso a las primeras, representa una limitante y/o una barrera para la ciudadanía que no lo tiene y que por tanto, no puede beneficiarse de ellas, es decir, es preciso considerar la llamada “brecha digital”,¹⁹ misma que puede ser doméstica (al hablar de grupos de ciudadanos al interior de los países) o internacional (entre las regiones o países). Por consiguiente, la facilidad de acceso a la información, prevista en una ley en la materia, necesariamente deberá tomar en cuenta a los grupos de individuos que no se

¹⁸ *Opendatahandbook*, [en línea] en dirección URL: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/> (consultada el 2 de octubre de 2015)

¹⁹ La brecha digital es la línea divisora entre el grupo de población que ya tiene la posibilidad de beneficiarse de las TIC y el grupo que aún es incapaz de hacerlo. En otras palabras, es la línea que separa a las personas que ya se comunican y coordinan actividades mediante redes digitales de quienes aún no han alcanzado este estado avanzado de desarrollo”, en Jorge M. Kats, *op. cit.*, p. 16

benefician de las TIC, y acercar la información a ellos, mediante mecanismos eficaces y sencillos, como envíos por correo tradicional, documentación física, etc. No obstante, los avances tecnológicos impulsan que en el futuro se realice la producción, almacenamiento y distribución de la información, a través de medios digitales, por lo que el reto de disminuir la brecha digital debe ser considerado para garantizar el derecho de acceso a la información, como derecho humano.

Asimismo, la facilidad acceso debe incluir el análisis de las cuotas para conseguir la información, las cuales pueden derivar de la búsqueda, revisión, reproducción y envío. No obstante, es preciso considerar que si bien la gratuidad del acceso a la información constituiría el ideal para facilitar la misma, en el otro extremo los costos elevados derivarían en la inhibición de las solicitudes y por tanto, en la exclusión de segmentos amplios de la población.

Con base en las cuatro áreas antes expuestas, mismas que muestran con claridad las diferencias sustanciales de las leyes de acceso a la información en el mundo, se pueden destacar los principios que orientan la construcción de una ley de acceso a la información, a fin de proporcionar mayores instrumentos de análisis de la LFTAIPG, aprobada en 2002.

2.1.2 Principios centrales para guiar la construcción de una Ley de Acceso a la Información

Los principios que se toman para el presente capítulo corresponden a los nueve principios que Mendel²⁰ señala como centrales para guiar la construcción de una ley de acceso a la información en el mundo, y que, por tanto, abarcan las cuatro áreas de las diferencias más significativas entre las principales leyes de acceso a

²⁰ Para mayor profundización *vid.* Toby Mendel, *The Public's Right... op.cit.*

la información, planteadas por Ackerman y Sandoval. Así, constituyen los elementos más importantes que una ley de acceso a la información debe cubrir. Para los fines del presente estudio, son el instrumento que permite analizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aprobada en 2002. No obstante, también se consideran algunas de las propuestas de principios rectores del derecho de acceso a la información, elaboradas por la Organización de Estados Americanos (OEA). A continuación se plantean las definiciones de los nueve principios rectores que permitirán el citado análisis:

1. Máxima apertura: Mendel señala que este principio encapsula el significado central del derecho a la información y que implica que el alcance de este derecho debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho. Mendel menciona que en una ley de acceso a la información el secreto es la excepción y el derecho de acceso a la información es la regla, es decir, que se presume que toda información en manos de entidades públicas debe ser pública, accesible, completa y oportuna, aunque pudiese considerarse un claro régimen de excepciones limitadas y definidas. Por lo tanto, la meta de una ley de acceso a la información debe ser el implementarla en la práctica, considerando la obligación de las entidades públicas a transparentar la información y que todos los ciudadanos tengan el derecho a recibir la misma, sin la necesidad de demostrar interés específico.²¹ De igual forma, refiere a la carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información. Así, cualquier obstrucción de acceso a la información implica la carga de la prueba para justificarse, por parte del órgano al cual le fue solicitada,²² permitiendo referirse a la “prueba de interés público” o “prueba de daño”, conceptos que han sido definidos con anterioridad.

²¹ Toby Mendel, principio 1, *The Public's Right... op.cit.*, p. 2

²² Vid. Comité Jurídico Interamericano, *Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, [en línea], 7 de agosto de 2008, punto resolutivo 7, en dirección URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/principios-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-informaci-n.pdf> (consultado en 23 de marzo 2013)

Asimismo, Mendel establece que la información incluye todos los datos en posesión de entidades públicas sin importar: (1) la forma en que está presentada (documentos en papel, cintas, datos electrónicos, etc.); (2) su fuente (sin considerar si ha sido producida por instancias públicas u otras entidades), y (3) la fecha de producción.²³

Además, Mendel considera importante, aunque controversial, definir las entidades u órganos que son considerados sujetos obligados por la ley; de los cuales aquellos que “son públicos” no deben ser excluidos, enfocándose, para determinar que “son públicos”, en los servicios que provee, más allá de designaciones o nombramientos formales. De esta manera, se parte de precisar que el derecho de acceso a la información genera obligaciones que se extienden “a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”,²⁴ sin importar que sean financiadas por recursos de esta índole.

El principio de máxima apertura también protege la integridad y la disponibilidad de la información, al requerir que una ley en la materia debe considerar que la obstrucción del acceso a la información o destrucción injustificada o a destiempo de los documentos o registros de información constituyen un delito. Por consiguiente, deberá incluir el establecimiento de normas mínimas en materia de mantenimiento y preservación de dichos registros o documentos. Además, en caso de una solicitud, de información, y para prevenir o evitar cualquier intento de alterar o modificar los datos contenidos en los documentos o registros en cuestión, una ley de acceso a la información debe

²³ Toby Mendel, principio 1 , *The Public's Right... op.cit.*, p. 3

²⁴ Comité Jurídico Interamericano, *op. cit.*, punto resolutivo 2

obligar a la divulgación de los registros o documentos propiamente, y no sólo a la información que contienen.²⁵

2. Obligación de publicar: Mendel señala que no basta con que las entidades públicas respondan a las solicitudes de información, sino que el acceso efectivo a la información para muchas personas depende de que estas entidades tengan la obligación de publicar y difundir periódica y ampliamente datos de interés público, aún en ausencia de alguna solicitud.²⁶ De esta manera, las leyes de acceso a la información deben definir las categorías clave para el interés referido, estableciendo la obligación de las entidades públicas para hacer pública información “sobre sus funciones y actividades —incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos— de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.”²⁷

3. Promoción de gobiernos abiertos: Mendel apunta que las leyes de acceso a la información deben tener como objetivos el promover el derecho de acceso a la información en la ciudadanía, así como la cultura de la transparencia en el gobierno.²⁸ Así, las entidades públicas deberán auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de la apertura gubernamental. En aquellos países en donde existe una cultura arraigada de la secrecía, corrupción y opacidad, con base en prácticas y actitudes que se han fomentado desde hace largo tiempo, es indispensable fomentar la cultura de la transparencia, a través de implementar mecanismos de divulgación de la misma, tanto en los funcionarios, como en la sociedad. De este modo, se incluye el promover en la ciudadanía el derecho a la información y sus implicaciones.

²⁵ Toby Mendel, principio 1 , *The Public's Right... op.cit.*, p. 3

²⁶ *Idem*

²⁷ Comité Jurídico Interamericano, *op. cit.*, punto resolutivo 4

²⁸ Toby Mendel, principio 2 , *The Public's Right... op.cit.*, p. 4

En este sentido, es importante rescatar lo siguiente: “Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información.”²⁹ De esta forma, destaca la obligación de generar y capturar información por parte de los gobiernos, sin olvidar el establecimiento de sanciones para quienes intencionalmente oculten u obstruyan el acceso a la misma.³⁰ Así, las leyes de acceso a la información pública se encontrarán dotadas de mayor fortaleza, al estipular obligaciones y sanciones para los funcionarios que la incumplan.

4. Limitación a las excepciones: Mendel establece que determinar un sistema de excepciones resulta controversial, y quizá uno de los puntos más problemáticos de una ley de acceso a la información. Por consiguiente, determina que las excepciones deben estar delimitadas de manera clara y estricta, de tal forma que la negativa a una solicitud de información debe estar contemplada en las excepciones, y siempre considerando que la autoridad pública debe justificar la negativa a través de cumplir cabalmente la llamada “prueba de interés público”³¹ conformada por tres partes y definida en el apartado anterior. En caso de que la información no se encontrase contenida en las excepciones, la negativa deberá justificarse a través de la llamada “prueba de daño”, también definida con anterioridad.

Así, la información considerada en las excepciones por lo general pudiese responder a aquella que compete a los datos personales, salud y seguridad

²⁹ Comité Jurídico Interamericano, *op. cit.*, punto resolutivo 10

³⁰ *Vid.* Comité Jurídico Interamericano, *op. cit.*, punto resolutivo 9

³¹ *Vid.* Toby Mendel, principio 4, *The Public's Right... op.cit.*, p. 5

pública, cumplimiento de la ley, defensa y seguridad nacional, secretos comerciales y que generen perjuicio al interés público económico, así como la determinación de la política pública.³²

Otro elemento a considerar al interior de las excepciones, lo constituye el límite temporal para la restricción de la información. De tal manera que el secreto muchas veces se justifica legítimamente en un lapso determinado. Por lo tanto, el posible riesgo o perjuicio pudiese desaparecer o disminuir con el tiempo, haciendo innecesario que la información se siga considerando dentro de las excepciones.

5. Procesos para facilitar el acceso a la información: Considerando que el principio número dos, correspondiente a la obligación de publicar información clave, no basta, surge la necesidad de establecer procedimientos concretos para presentar solicitudes de información que deben ser desahogadas por las entidades públicas. En razón de la sencillez y agilidad en que se procesen las referidas solicitudes se incentivará la socialización del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, este principio también abarca los procesos de apelación cuando existe una negativa de la entidad pública para proporcionar la información.

De esta forma, Mendel determina que una ley de acceso a la información deberá establecer los procesos para que las solicitudes o apelaciones en comento puedan ser presentadas frente a tres tipos de instancias, a saber: (1) frente a la entidad pública que posee la información, y en caso de una respuesta negativa, presentar las apelaciones frente a (2) los órganos garantes independientes, y (3) los tribunales. Cualquiera que sea el caso, la legislación deberá considerar procedimientos específicos para atender a las personas que

³² Vid. Artículo 19, *A model freedom of information law*, [en línea], pp. 14 – 16, en dirección URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf> (consultada el 11 de abril de 2013)

no saben leer ni escribir, a quienes no hablen el idioma en que está la información y a quienes tengan alguna discapacidad como ceguera o debilidad visual.

En materia de las solicitudes de información, éste principio demanda que todas las entidades públicas cuenten con un sistema interno abierto y accesible que garantice el derecho de todo individuo a recibir información. Generalmente, al interior de las entidades públicas se designa un individuo o área responsable de procesar las referidas solicitudes, de conformidad con lo establecido en la ley de acceso a la información, considerando que se deberá apoyar a los solicitantes, en caso de que los requerimientos estén demasiado amplios, poco claros o requieran de una reformulación. Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa. En este sentido, “deben implementarse reglas claras, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para el solicitante”.³³

La exposición de motivos o del interés que tenga la persona solicitante resulta innecesaria, buscando que las solicitudes se atiendan con igualdad. El acceso a la información pudiese permitirse en la forma en que los solicitantes prefieran; de tal manera que al considerar los avances tecnológicos, se podrían implementar mecanismos vía electrónica que permitan hacer más sencillas las solicitudes y la obtención de una respuesta más ágil, aunque pudiesen preferir la inspección del archivo o el hacerle llegar una copia del o los documentos.

Siguiendo a Mendel, en caso de que la información solicitada se encuentre disponible en una publicación previa, la entidad pública deberá guiar al solicitante y referirle a la publicación o fuente en cuestión. Asimismo, una ley de acceso a la información debe considerar límites temporales para el procesamiento de las

³³ Comité Jurídico Interamericano, *op. cit.*, punto resolutivo 10

solicitudes, estableciendo que una respuesta negativa deberá ser sustentada en razonamientos por escrito.³⁴

Por otra parte, en caso de recibir una respuesta negativa para proporcionar la información, se deben considerar los mecanismos de apelación, mismos que requieren sencillez de procedimiento. Estos mecanismos pueden consistir en acudir a una entidad pública de mayor jerarquía, independiente, a instancias jurisdiccionales como las cortes, o bien a órganos garantes, mismos que se constituyen por las entidades creadas para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Así, el principio de *procedimientos para facilitar el acceso a la información* contempla la posibilidad de que el solicitante presente una apelación frente a los tres tipos de instancias referidos con anterioridad:

(1) Frente a la entidad pública que posee la información. En este caso, el solicitante podrá apelar a una autoridad de mayor jerarquía, con la facultad de revisar la decisión original.

(2) Frente a un órgano garante independiente. Al respecto, una ley de acceso a la información puede señalar la existencia de un órgano o entidad administrativa responsable en la materia, misma que puede consistir en un Ombudsman, órgano garante, comisión de derechos humanos, etc. Cualquiera que sea deberá contar con independencia garantizada, formal y de facto, de la entidad pública que presentó la negativa de información. El trámite de apelación deberá realizarse de manera ágil y a bajos costos, en la medida de lo razonablemente posible. De tal manera que toda persona pueda tener la oportunidad de apelar, sin encontrar desincentivos por cuestiones de tiempo o excesivos retrasos.

Mendel determina que el órgano administrativo debe encontrarse facultado para investigar cualquier apelación, incluyendo el contar con la capacidad de citar a comparecer a testigos, pedir evidencias e información a cualquier entidad pública, y por supuesto, de requerir a la entidad en cuestión la apertura de la información, sancionando la conducta de obstrucción de acceso a los registros o documentos o destrucción de los mismos, sea directamente o canalizando con los tribunales competentes.

(3) Frente a los tribunales. Al respecto, ambos, quien apela y la entidad pública debe ser capaz de apelar a las cortes, en contra de las decisiones del

³⁴ Toby Mendel, principio 5, *The Public's Right... op.cit.*, p. 7

órganos administrativo independiente. Así, los tribunales deben poder revisar el caso a profundidad, determinando si el órgano administrativo actuó o no razonablemente, garantizando la libertad de expresión.³⁵

6. Costos: es una realidad que el acceder a la información pública implica costos para las entidades públicas, mismos que pueden derivar de la búsqueda, revisión, reproducción y envío de la información. En este sentido, Mendel apunta que es necesario considerar que en caso de que dichos costos económicos fuesen excesivos y cargados o cubiertos por los solicitantes, éstos últimos podrían ser desalentados de solicitar los datos, documentos o registros. Por lo tanto, la gratuidad en el acceso a la información incentiva el ejercicio del derecho correspondiente. No obstante, es posible considerar que la consulta de los documentos puede implicar cobros por su reproducción, los cuales no deben exceder los realmente efectuados, pues “el monto de las cuotas que se cobran es crucial para determinar el nivel de disposición real de la información”.³⁶ Los costos pueden significar la exclusión amplios sectores de la población.

Al respecto, es necesario precisar que, con la incursión de las llamadas TIC, la información digitalizada podría reducir costos y facilitar su manejo y reproducción. Sin olvidar que, como se mencionó en el apartado anterior, la brecha digital doméstica o internacional demanda el establecer mecanismos, que aunque puedan resultar de mayor costo, deben existir para garantizar el derecho de acceso a la información como derecho humano.

7. Reuniones abiertas: Refiere a que el derecho a la información abarca los procesos de toma de decisiones en sesiones de las entidades públicas, no necesariamente en información escrita. Mendel plantea que las reuniones de las entidades públicas debiesen tener un carácter abierto al público, pues “la libertad de información incluye el derecho de los ciudadanos a saber lo que el gobierno está haciendo en su nombre y para participar en la toma de decisiones”.³⁷

³⁵ *Ibid.* p. 8

³⁶ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 33

³⁷ Toby Mendel, principio 7, *The Public's Right... op.cit.*, p. 9

Conocer los procesos deliberativos y argumentación en las reuniones de las entidades públicas amplía el conocimiento de la sociedad sobre las decisiones tomadas, así como la postura que tienen los participantes. Por lo tanto, hablar de reuniones abiertas, refiere a aquellas que se realizan de manera formal, como las sesiones en el congreso o parlamento, el pleno de la o las cortes, los consejos de instituciones públicas, etc. Sin embargo, Mendel precisa que pueden existir reuniones cerradas, aún en entidades públicas, “pero sólo de conformidad con los procedimientos establecidos y en donde existen razones suficientes para el cierre de las mismas. Cualquier decisión de cerrar una reunión debe ser en sí abierta al público.”³⁸ Además, agrega que los motivos o razones para cerrar las reuniones pueden ser más amplios que la lista de excepciones en una ley de acceso a la información, incluyendo la seguridad nacional; asuntos comerciales o personales; para deliberar sobre la investigación o sanción de algunos empleados, y referentes al orden, salud o seguridad públicas.

En este principio también destacan los avances tecnológicos, al tener registros audiovisuales de las sesiones de las entidades públicas, registros que pueden ser transmitido por internet, radio y televisión. No obstante se deben considerar que existen reuniones que pudiesen corresponder a los temas que implican excepciones.

8. La transparencia tiene precedencia: Mendel señala que las leyes que sean inconsistentes con el principio de **máxima apertura** deben ser reformadas o abolidas, y en caso de requerirse la interpretación de otra legislación, ésta debe realizarse, en la medida de lo posible, de manera consistente con la ley de acceso a la información. Por lo tanto, el régimen de excepciones previsto en una ley en la materia no debe ser extendido por otra ley, haciendo ilegal que los funcionarios revelen la información que debe ser pública.³⁹ Así, queda claro que

³⁸ *Ídem*

³⁹ *Ibid.* p. 10

el citado principio es prioritario. De esta manera, se marcan los alcances de esta máxima, resaltando la necesidad de que en la redacción de una ley de acceso a la información se integre este principio como eje central, facilitando que en caso de incumplimiento el solicitante pueda ejercer su derecho y hacerlo valer ante otras instancias administrativas o jurisdiccionales, logrando el acceso a la información, la reforma y/o hasta la derogación de una ley que vaya en contra de la citada máxima.

9. Protección para informantes: Este principio tiene gran influencia en el combate a la cultura de la secrecía al interior del gobierno, pues así como los funcionarios pudiesen estar expuestos a sanciones al entregar, erradamente pero de buena fe, información confidencial de conformidad con el derecho de acceso a la información, también se plantea que pudiesen recibir protección en caso de denunciar posibles “irregularidades”. Para Mendel, al interior de este principio, “irregularidades” constituyen “la comisión de un delito, el incumplimiento de una obligación legal, una injusticia, actos de corrupción, deshonestidad o de mala administración en una entidad pública. También incluye serias amenazas contra la salud, seguridad o medioambiente, estén ligadas a una irregularidad individual o no”⁴⁰ Así, los individuos, funcionarios o no, interesados en colaborar revelando información, actuando de buena fe y proporcionando información verdadera como pruebas sobre estas irregularidades, son denominados informantes.

Mendel agrega que los informantes deben gozar de total protección, es decir, deben estar protegidos contra cualquier sanción legal, de empleo o administrativa que derive de la revelación de la información sobre las irregularidades, pues muchas veces se encuentran expuestos a recibir represalias, mismas que pueden ser la pérdida de empleo o hasta poner en riesgo su integridad y la de su familia.

⁴⁰ *Ibid.* p. 11

En términos del interés público, la labor de los funcionarios como informantes puede derivar en un cambio positivo dentro de la administración pública, pues muchas veces se enfrentan a la incapacidad de proceder de otra forma para dar a conocer lo que sabe sobre irregularidades que se oponen de manera significativa al interés público.

Estos nueve principios conforman un tipo ideal, por lo tanto constituyen una guía para poder analizar los avances en materia de transparencia, que la aprobación de la LFTAIPG significó en México. El referido análisis se realizará en el orden de estos principios, y se complementará con las áreas donde se agrupan las principales diferencias entre las leyes de acceso a la información en el mundo, abordadas con anterioridad, relacionando cada uno de los principios con el área que involucra.

2.2 Análisis por criterio teórico

Considerando el primer principio de **máxima apertura** y con relación a la primera área, correspondiente a la **cobertura**, la LFTAIPG constituye una ley que como su nombre lo indica es “federal”, por lo tanto, para fines de los sujetos obligados, contempla en su ámbito de aplicación los tres poderes federales: ejecutivo, legislativo y judicial así como los órganos autónomos.⁴¹ Empero, no abarca el orden estatal ni municipal. En los sujetos obligados no considera fideicomisos ni sindicatos; organizaciones no gubernamentales, individuos, empresas privadas que reciban o manejen recursos públicos, aún provenientes del erario federal, y menos entidades privadas que desarrollen actividades o funciones cruciales para el interés público.

⁴¹ Vid. Artículo 2, Fracción XIV, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

En lo que respecta a la definición de información pública, la LFTAIPG parte de determinar que “toda información gubernamental a que se refiere esta ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”,⁴² para luego definir el término información como “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”,⁴³ y complementa lo anterior al enunciar lo que se considera como *documentos*.⁴⁴ En este aspecto se observa que la definición de información pública se encuentra estrechamente ligada a los sujetos que la ley estipula como obligados, por lo tanto tiene limitaciones, pues no considera la información en manos de entidades públicas del orden estatal y municipal, así como la que esté en posesión de entidades privadas que manejen recursos públicos o información que pudiese resultar relevante para el interés público.

Asimismo, el principio de máxima apertura también menciona que una ley de acceso a la información debe considerar como delito la obstrucción al acceso o destrucción injustificada de los documentos o registros. Sobre este punto, la LFTAIPG señala como causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos: “usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión”.⁴⁵

El principio de máxima apertura, abarca más allá de la cobertura, pues implica la obligación de transparentar información y el acceso a la misma por

⁴² Artículo 2, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁴³ Artículo 3, Fracción V, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁴⁴ Documentos son “los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados o sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración.” En Artículo 3, Fracción III, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁴⁵ Artículo 63, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

parte de los ciudadanos, sin necesidad de demostrar interés específico.⁴⁶ En este sentido, la LFTAIPG establece entre sus objetivos: “proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información...”⁴⁷ y más adelante al hablar de las solicitudes en la materia, establece que “en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.”⁴⁸

Respecto a la obligación de transparentar la información como parte de la máxima apertura, la LFTAIPG estipula como uno de sus objetivos: “Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados”.⁴⁹ Sin embargo, no se limita a esa referencia, pues en su artículo seis señala explícitamente el *principio de publicidad*.

Con base en lo anterior es posible remitirnos al principio número dos expuesto por Mendel, referente a la **obligación de publicar**, sobre el cual la LFTAIPG expresa que la interpretación de la misma: “deberá favorecer el *principio de publicidad* de la información en posesión de los sujetos obligados”.⁵⁰ Aquí es necesario destacar que aunque refiere al principio mencionado, no cumple los estándares internacionales de ponderación, pues no refiere a la máxima publicidad y disponibilidad de información. Por lo tanto, para este momento era necesario la reforma del citado artículo con el fin de hacer énfasis en la priorización y dimensiones del principio.

Además, la LFTAIPG determina en su artículo siete que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantener actualizada la información correspondiente a la estructura orgánica, facultades, directorio de

⁴⁶ Toby Mendel, principio 1 , *The Public's Right... op.cit.*,p. 2

⁴⁷ Artículo 4, Fracción I, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁴⁸ Artículo 40, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁴⁹ Artículo 4, Fracción II, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁵⁰ Artículo 6, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

servidores públicos, remuneración mensual, metas y objetivos, domicilio de la unidad de enlace, entre otros rubros, correspondientes a las entidades públicas, consideradas como sujetos obligados, sin que sea necesaria solicitud de información alguna. De esta forma, se difunde información clave, de oficio, periódicamente. De igual modo, se estipula en el mismo artículo que la información deberá ser veraz, oportuna, confiable, de calidad y se debe facilitar su uso y comprensión por las personas.

En lo que respecta al tercer principio, correspondiente a la **promoción de gobiernos abiertos**, la LFTAIPG considera el incentivar la cultura de la transparencia, buscando hacer frente a las prácticas de opacidad y corrupción que habían imperado en el país, tomando en cuenta que nuestra democracia es joven. Además, estipula entre sus objetivos el transparentar la gestión gubernamental y el proveer lo necesario para que las personas tengan acceso la información, y agrega: “mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”, de tal manera que las entidades públicas deberán impulsar el funcionamiento de la apertura gubernamental, buscando canalizar el aumento de las demandas de transparencia y participación ciudadana, impulsado a través de los avances en materia de las TIC.

Al respecto, la LFTAIPG considera el uso de medios de comunicación electrónica y del internet en su artículo nueve,⁵¹ con el fin de que los sujetos obligados pongan la información a disposición de los ciudadanos. De esta forma se vincula éste principio con el área número cuatro, referente a la **facilidad de acceso**

⁵¹ “La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten. Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.” En: Artículo 9, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

Por su parte, las sanciones contempladas en el título cuarto de la LFTAIPG, relativo a las responsabilidades y sanciones, correspondiente a los artículos 63 y 64, también incentivan el cumplimiento de la ley, desalentando la obstrucción, dolosa o no, del acceso a la información. De tal manera, que contribuye al fortalecimiento de la legislación y al cumplimiento del tercer principio.

Con relación a lo anterior, la LFTAIPG incluye como causal de sanciones para los servidores públicos, el que éstos proporcionen información considerada como reservada o confidencial, lo que permite dar paso a analizar la Ley con base en el cuarto principio, denominado **limitación a la excepciones**, mismo que se encuentra inmerso en la segunda área, planteada por Ackerman y Sandoval al hablar de un claro régimen de excepciones limitadas y definidas.

Al respecto, la referida Ley estipula como información reservada a la que: “se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la ley”.⁵² Así, rescata el carácter temporal de la información clasificada. No obstante, considerando la importancia de la definición de las excepciones en una ley, como elemento sustancial que pudiese anular el espíritu de cualquier ley de acceso a la información, a continuación se menciona lo correspondiente en la LFTAIPG:

“Artículo 13: Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar 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;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

⁵² Artículo 3, Fracción VI, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar 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 procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14: También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”⁵³

Como se observa, los artículos 13 y 14 enumeran los casos en que se reserva la información, entre los que destaca la información relativa a la seguridad nacional, al secreto fiscal, bancario, comercial, fiduciario, averiguaciones previas, entre otros. De igual forma, la ley plantea en sus artículos 18 y 19 que la información confidencial se constituye por la entrega con tal carácter por los particulares y los datos personales, la cual corresponde a la siguiente:

⁵³ Artículos 13 y 14, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

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

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

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

Artículo 19. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.”⁵⁴

Al hablar de la información confidencial la LFTAIPG es simultáneamente una ley de protección a datos personales.⁵⁵ En este punto resalta la ausencia de referencia explícita a la “prueba de interés público”, pues la ley demanda el consentimiento expreso del particular titular de los datos personales, pero abre la posibilidad de abrir dicha información sin el consentimiento en comento, por las siguientes razones:⁵⁶ “...estadísticas, científicas y de interés general, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran”.⁵⁷

⁵⁴ Artículos 18 y 19, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁵⁵ La LFTAIPG señala dentro de sus objetivos: “Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados...” y define como datos personales a la “información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad”. En Artículo 4, Fracción III y Artículo 3, Fracción II, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁵⁶ Se agregan razones médicas, siempre que no pueda recabarse la autorización; la trasmisión entre sujetos obligados o dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos; cuando exista una orden judicial; a terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y en los demás casos que establezcan las leyes. En Artículo 22, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

⁵⁷ Artículo 22, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

Así, la LFTAIPG cumple el principio, estableciendo categorías de información dentro de las excepciones, clasificándose según corresponda a información referente a la vida privada o patrimonio de las personas, es decir, datos personales o a otras excepciones consideradas.

Por otra parte, al abordar el quinto principio, correspondiente a los **procesos para facilitar el acceso a la información**, se aprecia la relación del mismo con la tercera y cuarta área en las que difieren las principales leyes de acceso a la información en el mundo, es decir, la **supervisión y seguimiento** y la **facilidad de acceso**. Al respecto, la LFTAIPG en sus artículos 40 al 48 determina el procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad pública.

Un elemento sustancial a considerar en este principio es el diseño del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), mismo que se encarga de la revisión de las respuestas negativas por parte de los sujetos obligados, y aunque sus resoluciones carecen de vinculatoriedad, al requerir a la entidad en cuestión la apertura de la información, su diseño e implementación de un sistema de solicitudes de información a través de internet representan un avance sustancial en favor de la transparencia.

Es sustancial su diseño, pues constituye un organismo que funciona como vínculo entre los Poderes de la Unión y los agentes de la sociedad. Así, la LFTAIPG lo define como “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”⁵⁸ Además, en el artículo 34 se plantea su integración y se refuerza su independencia, al determinar que “para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos

⁵⁸ Artículo 33, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.”⁵⁹ De esta forma, la ley garantiza para éste órgano independencia, formal y de facto, de la entidad pública que presentó la negativa de información.

Posteriormente, la LFTAIPG en su artículo 37 señala las atribuciones del IFAI, donde resalta la garantía del acceso a la información, el favorecer el principio de publicidad y supervisar el cabal cumplimiento del régimen de excepción, en torno a la información clasificada como confidencial y reservada. No obstante, pese a que se le faculta para investigar las apelaciones en caso de negativa, así como determinar la celebración de audiencias entre las partes, carece de facultades para sancionar directamente.

Con base en lo anterior, del artículo 49 al 60 se señalan los procedimientos de recursos de revisión ante el IFAI. De esta manera, los citados recursos pueden ocurrir debido a que el sujeto obligado de una negativa de acceso a información o haga una entrega incompleta de la misma, o la corrección de datos personales. La figura del instituto en la materia, como órgano garante, impulsa la asesoría a los particulares que interponen los recursos y subsana las posibles deficiencias en que incurrieran los mismos. Así, los plazos para dar respuesta, tanto de parte de las entidades públicas, como del propio IFAI, se encuentran contemplados en la legislación.

En materia del sexto principio, relativo a los **costos** y vinculado al área de **facilidad de acceso a la información pública**, la LFTAIPG determina en su artículo 24 que la entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. De igual modo, el artículo 27 señala que los costos por obtener información no podrán ser superiores a la suma del costo de envío y el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la misma.

⁵⁹ Artículo 34, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

En lo que respecta al séptimo principio de la **apertura de las reuniones**, la LFTAIPG no contempla hacer públicas los procesos deliberativos en la toma de decisiones, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva. Por consiguiente, señala la publicidad de las decisiones, resoluciones, acuerdos tomados, pero no de los procesos de toma de decisiones previos a la publicación y documentación de la decisión definitiva, es decir, estableciendo un límite temporal a la excepción e incluyéndolo dentro de la información reservada. Esto permite ver que la ley está limitada, restringiendo los posibles beneficios de la apertura de las reuniones en tiempo real, así como de las deliberaciones y posturas, pues como lo señalan Ackerman y Sandoval: “tanto la democracia como la efectividad gubernamental se benefician al hacer públicas tanto las deliberaciones como los resultados finales.”⁶⁰ Sin embargo, con la incursión de nuevas tecnologías, varias entidades públicas, como la Cámara de Diputados o la Suprema Corte de Justicia, transmiten sus sesiones televisadas.

Al abordar el octavo principio de la **transparencia tiene precedencia** es posible retomar que la LFTAIPG señala que en la interpretación de la misma se debe favorecer el principio de publicidad de la información, en aras de no ampliar el régimen de excepciones previsto, aún considerando la interacción con otras legislaciones, así como garantizar que no se prohíba a los servidores públicos el proporcionar información considerada como pública

Por último, en lo referente al noveno principio que refiere a la protección a los informantes es preciso señalar que la LFTAIPG no considera dicho principio, pues no contempla la figura de informantes y menos las medidas de protección para los mismos, dejando fuera los beneficios para la mejora de la gestión pública, derivados de esta fuente de información.

⁶⁰ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 28

2.2.1 Avances: ¿Realidad o ficción?

Con base en el análisis anterior, se puede concluir que la LFTAIPG significó un avance en favor de la transparencia en México, al constituir un parteaguas sobre la legislación en la materia. No obstante, existen algunos principios que no han sido cumplidos, y otros que no han sido cubiertos con la intensidad óptima, de tal manera que aún representan retos y desafíos frente a la opacidad y la secrecía, como posibles nichos de corrupción. Por consiguiente, a continuación se presentan las conclusiones del análisis realizado.

En materia del principio de **máxima apertura** los contenidos normativos de la LFTAIPG implican el cumplimiento, en cierto grado, de algunos elementos que derivan de tal principio, estableciendo el *derecho de acceso a la información* como la regla y el secreto como excepción. Esto representa un avance significativo en cuestión de transparentar la gestión pública, pues a través de un ordenamiento legal se acotan de manera directa los espacios de opacidad en las entidades gubernamentales, abriendo la información de las mismas a la observación ciudadana. No obstante, la ley tiene limitaciones en su alcance, dada su naturaleza federal y no general, así como su referencia directa a la información pública gubernamental, es decir, a la que está en manos de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, y no a aquella que pudiese resultar de interés público, aunque no se encuentre en posesión de las entidades mencionadas.

Además, en cuestión de la cobertura, si bien la LFTAIPG cubre los tres poderes federales, deja un amplio margen de acción a los poderes judicial y legislativo, donde aún haría falta apertura, pues en los artículos 61 y 62, determinan que dichos poderes establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el derecho a la información. Por lo tanto, no se

sujetan al órgano garante, con independencia y autonomía, estableciendo una instancia interna responsable de aplicar la ley y resolver los recursos de revisión.

La ley, al ser del orden federal, hace necesario complementarse con legislaciones a nivel estatal, que den cauce a lo correspondiente a la transparencia y acceso a la información en las entidades federativas y el Distrito Federal, en los municipios y delegaciones. De igual manera, al no considerar como sujetos obligados a las entidades privadas, incluyendo organizaciones no gubernamentales, que reciban y manejen recursos públicos de índole federal, estatal o municipal, abre espacios de opacidad que requieren ser subsanados por otras legislaciones, mismas que podrían tener un carácter limitado, al no contar con directrices en la materia a nivel federal. Por consiguiente, queda pendiente el cumplimiento de que toda persona o entidad que emplee recursos públicos, sin importar que sea pública o privada, tendrá la obligación de rendir cuentas del ejercicio y destino de esos recursos, más aún, para determinar los sujetos obligados, está pendiente un enfoque en los servicios que proporcionan, más allá de los nombramientos formales, incluyendo a las entidades privadas o no que desarrollen funciones cruciales para el interés público.

Con relación al segundo principio, correspondiente a la **Obligación de Publicar**, el análisis permite observar, que el contenido normativo de los artículos seis, siete y nueve de la LFTAIPG cumplen con el mismo. De tal manera que se estipula la obligación de que las entidades públicas, consideradas como sujetos obligados, publiquen información clave, de oficio y periódicamente, aún en la ausencia de una petición específica. Así, la Ley describe los rubros de la información que debe ser publicada, los cuales pueden ser ampliados permitiendo reducir el número de solicitudes que se presenten. Por ejemplo, no considera el transparentar de oficio los gastos derivados de las comisiones de los servidores públicos, sus declaraciones patrimoniales, condiciones generales de trabajo que regulen sus relaciones laborales, así como lo referente a los recursos públicos económicos, en especie o donativos

proporcionados a los sindicatos, pues como se analizó, éstos últimos no forman parte de los sujetos obligados.

Pese a lo anterior la LFTAIPG sí refiere de manera directa a la calidad de la información, y por tanto, a que ésta debe ser fidedigna, estableciendo candados para la simulación y la garantía de acceder a ella para que pueda fungir como un recurso estratégico, elemento primordial en una política de transparencia, para incentivar la participación ciudadana. Establece que la información debe ser veraz, oportuna, confiable y de calidad. Además, agrega que se debe facilitar su acceso, uso y comprensión para cualquier persona, considerando el empleo de las nuevas tecnologías, como el internet. Por lo tanto, este principio representa un avance claro en favor de la transparencia, en la joven democracia mexicana. Sin embargo, no cubre los estándares de ponderación internacional, pues no prioriza el principio de máxima publicidad y disponibilidad de información; sino que señala que la interpretación de la ley debe favorecer el principio de publicidad, destacando la ausencia de una definición propia del referido principio, elemento importante a considerar para fortalecer la legislación, en aras de fomentar el acercamiento de la información a la ciudadanía.

En lo referente al tercer principio, relativo a la **Promoción de Gobiernos Abiertos**, la LFTAIPG representa un avance, pues además de la publicación de información de oficio, cuenta con un órgano autónomo promotor y difusor del derecho de acceso a la información y cumple con el establecimiento de responsabilidades y sanciones. De esta forma se incentiva y fomenta la cultura de la transparencia, se fortalece la propia ley y se estimula la generación de información. No obstante, este último punto podría enfatizarse aún más, a fin de combatir la posibilidad de que los funcionarios públicos, con el fin de preservar prácticas de opacidad y corrupción, no tomasen registro por escrito, audio o visual de sus acciones, es decir, que optasen por no generar información.

En relación al principio de la **limitación a las excepciones**, la LFTAIPG da cumplimiento con el mismo, al definir un claro régimen de excepciones limitado y legítimo, sobre el cual, destaca la atribución del órgano garante, en este caso del IFAI, para establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.⁶¹ No obstante, la ley determina claramente la información, que al ser clasificada como reservada o confidencial, abarca las excepciones contempladas, protegiendo la privacidad y los casos en que se pudiese violentar, lesionar o poner en riesgo el interés general, la seguridad nacional o los secretos comercial, bancario y fiduciario. Es imperativo destacar que la ley, además de señalar que las excepciones tendrán temporalidad, limita las mismas al determinar que no se podrá clasificar la información como reservada cuando se dañen los derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Así, se refuerza que el derecho de acceso a la información sea la regla y el secreto la excepción.

Asimismo, en materia de excepciones, el funcionamiento de la LFTAIPG como ley de protección a datos personales es una cuestión relevante, pues evita la intrusión del Estado en las vidas personales de los ciudadanos, y en el caso de la apertura de los datos personales, se requiere de manera explícita la necesidad de no asociarlos con el individuo al que se refieran, salvaguardando la privacidad del mismo.

En materia del principio correspondiente a los procesos para **facilitar el acceso a la información**, la LFTAIPG establece los mecanismos, actores involucrados y plazos determinados para dar cauce a las solicitudes de información. Empero, uno de los principales avances para institucionalizar la transparencia radica en que la ley genera el diseño del IFAI, instituto que representa una innovación en América Latina, como un organismo autónomo, descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y

⁶¹ Artículo 37, Fracción III, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002

que constituye la instancia encargada para presentar los recursos de revisión, en caso de la negativa de acceso a la información por parte de las entidades públicas. De la misma manera el citado instituto trabaja en coordinación con los particulares, al subsanar las posibles deficiencias que presentasen los recursos de revisión. La LFTAIPG establece la plena independencia del IFAI con relación a los poderes de la Unión, permitiendo que logre ser la autoridad encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Sin embargo, es preciso apuntar que sus resoluciones carecen de vinculatoriedad, al emitir recomendaciones a las entidades públicas, y que carece de facultades para sancionar directamente, requiriendo de mecanismos de coordinación con los órganos internos de control y tribunales correspondientes.

El IFAI también cuenta con la atribución de coordinarse con el Archivo General de la Nación para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Empero, también se debe apuntar la necesidad de mecanismos de coordinación con otras entidades que manejan información de interés público como son la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de tal manera que el flujo de información se realice de manera óptima, integral y complementaria, facilitando el acceso a la misma y potenciando el uso de los datos que generan las instituciones referidas. A este respecto, es preciso resaltar el área de oportunidad que representa la posibilidad de fragmentación y dispersión de esfuerzos en la materia. Por lo tanto, una visión integral y articulada de las labores de entidades que coadyuvan a la transparencia y acceso a la información, permitiría incrementar el impacto de la transparencia como política pública, en la participación ciudadana.

Asimismo, la LFTAIPG establece el diseño e implementación de un sistema de solicitudes de información a través de internet, el cual representan un avance sustancial en favor de la transparencia, pues facilita el acceso a la información a distancia y reduce costos. No obstante, considerando la brecha digital existente en el país, y tratando de hacer frente a la misma, la ley menciona

que los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, cuestión que significa una previsión relevante por parte de la ley, pero no suficiente para abarcar a la población que no tiene acceso a la tecnología y más allá, para atender las demandas de la ciudadanía que tiene acceso a las TIC, y que considerando la potenciación de uso, demanda mayor apertura, como es el caso de los datos abiertos y sistemas de información.

En referencia al principio relativo a los **costos**, la LFTAIPG cumple con su contenido, al determinar que los costos sólo se constituyen por envío o materiales de reproducción. En este sentido, se incentiva el ejercicio del derecho de acceso a la información y se facilita la disposición real de la información en cuestión. Sin embargo, un avance mayor implicaría la gratuidad del acceso a la información a efecto de no excluir a ningún sector de la población, como los grupos vulnerables y en condiciones de pobreza extrema.

En materia de **reuniones abiertas** la LFTAIPG no cumple con el principio, pues considera como parte de la información reservada, las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, estableciendo un límite temporal, es decir, será reservada hasta que la decisión sea definitiva, manteniendo en opacidad los procesos deliberativos de la toma de decisiones. Sin embargo, sería beneficioso para incentivar la participación ciudadana y el ejercicio del derecho de acceso a la información, transparentar no sólo las decisiones tomadas, sino también la transparencia en tiempo real de los procesos de toma de decisiones, deliberaciones, sesiones, reuniones y mesas de debate. Pese a la limitante de la ley en la apertura de las reuniones, el Congreso de la Unión creó, desde 1998, el Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocido como “el Canal del Congreso”,⁶² donde se transmiten las sesiones de ambas cámaras legislativas, avance importante de acercamiento a

⁶² Canal del Congreso, Historia, [en línea], en dirección URL: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/tucanal> (consultada el 28 de octubre de 2015)

la transparencia del poder legislativo, permitiendo un vistazo de los ciudadanos al trabajo que se desarrolla en dichas instancias.

Al abordar el principio de la **transparencia tiene precedencia**, como se mencionó, la redacción de la LFTAIPG incluye el principio de publicidad en la interpretación de la misma. Sin embargo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no hace referencia explícita a este principio, elemento que permitiría la derogación de cualquier ley que atente en contra del mismo.

Por último, el principio relativo a la **protección a los informantes** o llamados en inglés *whistleblower* (el que sopla la alarma), no se cumple en la LFTAIPG, y su inclusión daría mayor eficacia al derecho de acceso a la información, coadyuvando a generar un cambio positivo dentro de la administración pública, pues la fuente directa de información por parte de los funcionarios reduce aún más los espacios de opacidad al interior de las instituciones gubernamentales y permite la obtención de datos específicos y técnicos, así como la identificación de áreas de oportunidad para la transparencia, facilitando la sanción de los servidores públicos que incurran en irregularidades.

Con base en lo anterior, es posible responder a la pregunta: ¿La creación de la LFTAIPG, de 2001 a 2002, significó un avance como institución a favor de la transparencia en la joven democracia mexicana? validando la hipótesis: “la creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, representó un avance en materia de la transparencia y por tanto en favor de la rendición de cuentas en la joven democracia mexicana, pues es el primer ordenamiento secundario que buscó dar operatividad al derecho constitucional de acceso a la información, estableciendo procesos sencillos para que toda persona acceda a la información pública gubernamental, en aras de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas”.

La LFTAIPG, pese a sus limitaciones, significó un avance en favor de la transparencia en México, pues representa un parteaguas a nivel federal para reducir la opacidad en la gestión pública, estipulando la obligación de que las entidades gubernamentales generen y publiquen, de manera periódica, información clave definida con claridad; incluye el favorecer el principio de publicidad en su interpretación; refiere de manera directa a la calidad de la información, a la veracidad, oportunidad y comprensión de la misma, así como a la facilidad para acceder a ella y utilizarla como recurso estratégico; crea un órgano garante, con independencia, encargado de promover y difundir el derecho de acceso a la información; establece responsabilidades administrativas y sanciones en caso de incumplimiento de la ley; define un claro régimen de excepciones limitado y legítimo, considerando la temporalidad, y el daño al interés público; proporciona protección a los datos personales; establece mecanismos para facilitar el acceso a la información, utilizando avances tecnológicos para tales fines, y buscando no limitar a la población que no tiene acceso a los mismos; diseña procedimientos para presentar solicitudes de información y recursos de revisión en caso de respuestas negativas, determinando plazos para su atención, y determina que los costos de la información sólo se constituyen por envío o materiales de reproducción.

Así, la LFTAIPG cumple con la mayoría de los principios rectores en la construcción de una ley de acceso a la información, y representa el primer esfuerzo, desde 1977, por incentivar la transparencia en México. Por consiguiente, el avance que representa, en materia de la transparencia y en favor de la rendición de cuentas en México, es considerable, además de significar un incentivo para fomentar un proceso de cambio en las relaciones entre gobernantes y gobernados y un nuevo ejercicio de la función pública.

CAPÍTULO III. La creación de la LFTAIPG: Un proceso

Como fue posible observar en el capítulo anterior, la creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, representó un avance en materia de la transparencia y por tanto en favor de la rendición de cuentas en la joven democracia mexicana, al cumplir en cierto grado con la mayoría de los principios teóricos para la creación de una ley de acceso a la información, propuestos Mendel, y contenidos en las cuatro grandes áreas donde se agrupan las principales diferencias entre las referidas leyes, propuestas por Ackerman y Sandoval.

Partiendo de lo antes expuesto, ahora es necesario conocer el proceso de creación de la ley en comento y de quiénes participaron en él, con el fin de poder dar respuesta a la pregunta principal de la presente investigación: ¿Cuáles fueron los factores que originaron la LFTAIPG, de 2001 a 2002, como proceso de formación de instituciones para la democracia? bajo la siguiente hipótesis:

“La creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, fue resultado de una combinación de factores externos e internos, mismos que corresponden a la concreción de un contexto democrático y de alternancia en los Poderes de la Unión, en el que los actores y sus intereses convergieron de la siguiente manera: El factor externo, correspondiente a la actuación de los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y países con los que México tiene diversos tratados, los cuales presionaron al gobierno mexicano para colocar en la agenda nacional a la transparencia y rendición de cuentas como medidas del combate a la corrupción, con el fin de generar ambientes propicios para la inversión de capitales extranjeros. Esta presión se conjugó con los factores internos, que a su vez se dividen en sociales y políticos. Los factores internos sociales, corresponden a las organizaciones de la sociedad civil en México, quienes actuaron, muchas veces auspiciados por organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, para posicionar en la agenda nacional cambios en la ingeniería institucional del país, en aras de ampliar su espacio de

participación e incidir en la toma de decisiones de interés público. Por su parte, los factores internos políticos corresponden al poder ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, mismos que buscaron responder a las demandas ciudadanas y promesas hechas durante sus campañas, legitimándose frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional como parte de un gobierno democrático que combate la corrupción, a través de promover la transparencia y la rendición de cuentas.”

Para tales fines, el análisis parte de la democratización en México hasta la promulgación de la propia LFTAIPG, considerando que la misma no constituye un evento espontáneo, es decir, no es un elemento pre-dado, ni de generación automática, sino que requiere de diseño y elaboración, involucrando la intervención de diversos actores, como promotores y su triunfo sobre los detractores. Estos actores, estén a favor o en contra de la creación de la ley, cuentan con diversos intereses y recursos, mismos que ponen en práctica en su actuar. Además, se debe considerar el papel de los actores en posiciones privilegiadas o de liderazgo, con capacidad de influir en el proceso y sus resultados. De esta forma, el proceso de creación de una ley de acceso a la información puede detonarse en la sociedad civil, en los gobernantes, en los actores internacionales o empleados de gobierno. No obstante, al interior de las fases sucesivas que implica, se suscitan procesos de convergencia de promotores de cambio y motivaciones.¹

Por consiguiente, y para el caso mexicano, la institucionalización de la transparencia como un requisito de la rendición de cuentas constituye un proceso largo. De tal manera que el presente análisis se propone la disección del mismo, la ubicación de liderazgos y de detonantes, propiciadores y detractores, es decir, actores claves que forman parte de una combinación de factores externos e internos, que posteriormente podrán dar lugar a su explicación y con ella, a la materia principal del presente capítulo.

¹ Vid. Andreas Schedler, “Restraining the State... *op. cit.*, p. 346

3.1 Antecedentes.

Para el caso que nos compete, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 2002, y desde 1934, en su artículo 133 señala como Ley Suprema a los tratados que estén de acuerdo con la propia constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente.² De esta forma, el contenido del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre funge como base doctrinaria del derecho a la información y de manera específica del derecho de acceso a la información pública, que remite al derecho de los individuos a investigar y recibir información que se encuentre en posesión de los poderes públicos; mientras que el artículo 133 de la CPEUM otorga vigencia.

Fue hasta 1977 con la reforma política de ese año, cuando se instaló por primera vez en el artículo sexto constitucional el siguiente párrafo: “el derecho a la información será garantizado por el Estado.” No obstante, no se generó una ley reglamentaria al respecto, de tal manera que el citado derecho a la información, garantizado por el Estado, tuvo un carácter meramente enunciativo, y no llevado a la práctica.

No sería, sino hasta más de 20 años después, cuando los temas de la transparencia y rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción adquirieron relevancia, tanto para los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación, como para el gobierno en turno, después de un largo proceso de transición a la democracia en México, el contexto era propicio para el inicio de la creación de esta ley. De este modo, es sólo en un contexto democrático en el que se da mayor importancia al tema de la transparencia.

En seguimiento a lo anterior, la democracia no constituye una panacea y por tanto, la solución a todos los problemas que se presentan en una sociedad.

² “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...” En artículo 133, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002.

No obstante, sí representa el punto de partida necesario, más no suficiente, para poder entender el origen de las leyes de acceso a la información, pues como lo señala Schedler,³ el origen de éstas significa un cambio en dirección a la transparencia y rendición de cuentas, y por tanto, requiere que la transición a la democracia sea una realidad. El presente apartado aborda de manera escueta el proceso de transición a la democracia en México, estableciéndolo como punto de partida para analizar el origen de la LFTAIPG

3.1.1 Democratización: un punto de partida

O'Donnell, Schmitter y Whitehead, definen transición como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.⁴ Por lo tanto, dicha definición refiere a un periodo donde diversas fuerzas convergen buscando conseguir los intereses que dicen representar o sus propios intereses, generando una serie de conflictos cuya resolución se logra mediante acuerdos. En dicho período se gesta una variación de las reglas, pues los diferentes actores impulsan el establecimiento de aquellas que le son convenientes.

En la literatura académica se ha analizado, con abundancia, cómo México desde 1929 contó con lo que Sartori denomina como sistema de partido hegemónico, esto es: un sistema donde “el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación, no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder”.⁵ El Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba todas las instituciones

³ Andreas Schedler, “Restraining the State... *op. cit.*, p. 346

⁴ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*, USA, The John Hopkins University Press, 1986, p. 6

⁵ Giovanni Sartori, *op. cit.* p. 282

representativas y la alternancia no era posible. Además este partido, al ser altamente disciplinado, tenía un jefe que se materializaba en el Presidente de la República. En este sentido, la división de poderes establecida en la CPEUM, era una realidad *de jure*, pero no *de facto*, es decir, el balance de los mecanismos de pesos y contrapesos que debía existir en las relaciones entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial era nulo y el presidente ejercía el control del poder legislativo y se colocaba como el “principal legislador”.

A partir de 1977 en México se dio inicio a una serie de reformas electorales orientadas a la transformación del sistema de partidos y del sistema electoral. En este año, el sistema electoral se modificó al introducirse “un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario”;⁶ mismo que constituye un modelo donde se permite que cada partido político obtenga un porcentaje de diputados similar al porcentaje de votos que logró en los comicios. Los diputados por representación proporcional, se eligen de acuerdo con listas regionales y según la proporción de votos de cada partido político, esto con miras a acercarse a una composición equitativa del Congreso de la Unión, según el tamaño de los partidos políticos, sin negar el acceso de las minorías a la legislatura.

La reforma de 1977 introdujo a la arena electoral a las corrientes de izquierda, incentivando la formación de nuevos partidos políticos. Asimismo, buscó legitimar el sistema de partido hegemónico, al abrir espacios y simular la competencia. Este cambio también incluyó una transformación en la integración de la Cámara de Diputados, la cual aumentó su número de curules.⁷

En 1986 se gestó otra reforma constitucional en la materia, y con ella se aumentó el número de diputados de representación proporcional,⁸ dando origen a una Cámara de Diputados con 500 curules, de las cuales 300 son electos por

⁶ Vid exposición de motivos, Código Federal Electoral, 1987. p. 21, en Germán Pérez y Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Porrúa, 2000, p.123

⁷ Contaba con 400 escaños, de las cuales 300 eran por mayoría relativa y 100 de representación proporcional en 4 circunscripciones, en: Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la Democracia en México Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, FLACSO/Fontamara, 2006, p. 36

⁸ Germán Pérez y Antonia Martínez, *op. cit.*, p. 19

mayoría relativa y 200 por representación proporcional, pero en cinco circunscripciones.⁹ Esta reforma “daba a la oposición en su conjunto la oportunidad de mantener de manera regular el 40 por ciento de los asientos”.¹⁰ Sin embargo, se estipulaba que “si ningún partido obtenía el 51% del voto nacional efectivo o alcanzaba la mitad más uno de los diputados, el partido con el mayor número de diputados de mayoría obtendría tantos asientos de representación proporcional como fuere necesario para alcanzar una mayoría absoluta en la cámara”,¹¹ sin ser condición obtenerla mediante los votos. Por último, la reforma autorizó las candidaturas comunes, las cuales representaban una alternativa distinta a la coalición.

El impacto de la reforma de 1986 se observó con claridad en las elecciones de 1988, en las que el Frente Democrático Nacional (FDN) lanzó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia (hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas del Río, 1934-1940), mientras que el PRI lanzó a Carlos Salinas de Gortari. Según cifras oficiales, la cuestionable victoria¹² la obtuvo éste último con el 50.7% de los votos, siendo la votación más baja de toda la historia de la supremacía política del partido oficial.

En esta situación el PRI mantuvo la Presidencia de la República y la mayoría absoluta en ambas cámaras, no sin cargar con el estigma de un posible

⁹ Artículo 52, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Entiéndase por circunscripciones “las áreas geográficas integradas por varias entidades federativas. Por cada circunscripción se eligen a 40 diputados según el principio de representación proporcional. La ley en materia electoral define el método y las fórmulas para la asignación de los escaños”. *Vid* IFE, *Organización del proceso electoral. Elecciones federales 2006*, México, IFE, 2006, p. 37

¹⁰ Nacif, Benito, “Historia del Congreso Mexicano en el siglo XX” en: Soledad Loaeza (coord.), *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo V, México, Planeta de Agostini, 2002, p. 54

¹¹ Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p.43

¹² En las elecciones presidenciales de 1988, el conteo preliminar de los votos aparentemente registraba una ventaja para Cuauhtémoc Cárdenas. Sin embargo, el político de formación priista Manuel Bartlett, entonces secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral –encargada de los comicios– anunció que el conteo de votos se suspendía debido a una ‘caída del sistema’. Una semana después, se hizo oficial que Salinas de Gortari, candidato del PRI, había ganado las elecciones con un 50.4 % de los votos. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado por Cárdenas en 1989, ha sostenido que hubo un fraude electoral en el que participó directamente Bartlett, quien asegura que carecía de facultades para intervenir en el conteo. En: CNN, 1988: La Caída del Sistema, México: Voto 2012, [en línea], en dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistema> (consultada el 28 de octubre de 2015)

fraude en los comicios, lo que le restaba legitimidad. Las elecciones fueron extremadamente controvertidas, y ello marcó el inicio de una de las crisis político-electorales más graves del país. Se vislumbró entonces la necesidad de contar con instituciones electorales confiables, que se encontraran integradas por elementos profesionales. Instituciones que logran resolver los conflictos que devienen de las elecciones, sin alterar la estabilidad de la nación.

En la elección de 1988, el PRI perdió, por primera vez desde su origen en 1929, la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Esta situación significó la necesidad de negociar con la oposición los posibles cambios a la CPEUM, en otras palabras, la presidencia necesitaría alianzas con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, en aras de realizar reformas constitucionales. En este sentido, el presidente y su partido empezaron a entablar relaciones positivas con la parte de la oposición que podía compartir su proyecto, es decir, el Partido Acción Nacional (PAN), mismo que contaba con la primera minoría en la Cámara de Diputados.

México se abrió paso a un sistema donde ninguno de los partidos que existían contaba con la mayoría absoluta de los escaños, y donde las funciones del congreso se reactivaron de manera independiente del poder ejecutivo. También, a partir de estos sucesos, un gran número de gobiernos locales fueron conquistados por partidos de oposición al PRI, y para 1989 el PAN logró ganar la gubernatura de Baja California. Al respecto, Mirón Lince señala: “el Presidente de la República reconoció la victoria del PAN en la gubernatura de Baja California, lo que rompe con el monopolio que el partido oficial tenía sobre los gobiernos de los estados; de este modo los frutos de las negociaciones entre el PAN y el presidente eran palpables.”¹³

¹³ Rosa María Mirón Lince, *Consolidación democrática y partidos políticos: el caso del PRI*. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (Tesis de doctorado), 2008, p. 198

Los resultados de las elecciones intermedias de 1991 generaron que la Cámara de Diputados contara con 320 curules para el partido oficial (PRI) y 180 para la oposición. Como se observa, el PRI recuperó algunos escaños, manteniendo la mayoría absoluta, pero sin alcanzar la mayoría calificada, por lo que la negociación siguió siendo necesaria. Por tanto, la dirigencia del PAN asumió una actitud de apertura a la negociación, situación que los colocó como principales agentes de acción en los proyectos y reformas del periodo salinista.

En 1993 se acordó que ningún partido político pudiera alcanzar la mayoría calificada; esto debido a que en la Cámara de Diputados ningún partido político podría ocupar más de 315 escaños si obtuviese más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtenía menos del 60 por ciento.¹⁴ Esta reforma tenía el claro propósito de evitar el exceso en la presencia de algún partido en la Cámara.

En 1994, México vivió notorias condiciones de inestabilidad, expresadas a través de la violencia, los partidos se vieron claramente alentados a realizar una reforma electoral en aras de sustentar y demostrar la necesidad y pertinencia de la vía electoral, colocándola como una vía abierta y al alcance de todos. No obstante, la violencia continuó su crecimiento, de tal modo que para marzo de 1994 se suscitó el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio.

Bajo el contexto antes mencionado se hizo necesario dotar de certidumbre y confianza a los procesos electorales y resaltar las ventajas del acceso al poder por la vía electoral en el país. Se modificó el artículo 41 de la CPEUM para establecer que: “la organización de las elecciones, no obstante ser considerada una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos. Con esta reforma se refrendaba en el cuerpo constitucional la

¹⁴ Germán Pérez y Antonia Martínez, *op. cit.*, p. 19 e Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p. 66

autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE).”¹⁵ Además, se estableció que los órganos colegiados de dicho instituto estarían conformados por la figura de los consejeros ciudadanos, factor ciudadanizador¹⁶ que dotaba de confianza al órgano.

Inmersas en las circunstancias antes expuestas se dieron las elecciones a la presidencia, para el sexenio de 1994 al 2000, y resultó victorioso el candidato por el PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 300 curules, manteniendo la mayoría absoluta y sin conseguir la mayoría calificada. Sin embargo, el Congreso mexicano siguió siendo en su mayoría priista, ya que en la Cámara de Senadores el PRI gozaba de mayoría absoluta y calificada.

Ante esta situación, en el país se dio inicio a una discusión y negociación pública y se elaboró una “propuesta de agenda para una nueva reforma electoral”, propuesta elaborada por cinco consejeros ciudadanos: Miguel Ángel Granados Chapa, José Woldenberg, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y Santiago Creel. La reforma culminó en 1996, dejando atrás la idea de la apertura de espacios a la pluralidad en la arena electoral y se centró en procurar los elementos que garantizaran la competencia de los partidos políticos, así como apartar al gobierno de la organización electoral.

Los partidos políticos convinieron en una reforma que señaló que el Instituto Federal Electoral (IFE), creado en 1990, se integrara por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, que fueran propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados. Es con respecto a esta última, como la reforma señaló que “ningún partido podría ganar más de 300 bancas en total (60%), ni una

¹⁵ Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 326

¹⁶ Ciudadanización se refiere al proceso a través del cual los organismos más importantes en la toma de decisiones se componen de ciudadanos honorables e imparciales de la comunidad, que no tienen nexo con los partidos. Este proceso pretende garantizar la objetividad e imparcialidad en el proceso electoral. En: Irma Méndez de Hoyos, *op. cit.*, p. 68

participación en el total de las bancas superior al 8% por encima de su participación en el sufragio total”.¹⁷

Se trató de una reforma que buscó encauzar institucionalmente los problemas de los comicios mediante la constitución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y que intentó equilibrar la competencia esforzándose por transparentar monto y tipo de recursos para las campañas de los partidos políticos.¹⁸

El desarrollo y los resultados de las elecciones, que tuvieron lugar en 1997, nos permiten observar la conclusión del período de transición a la democracia. Las reglas del juego habían sido acordadas por las fuerzas políticas, las elecciones se encontraban en manos de un instituto autónomo y ciudadano y la reforma de 1996 rendía frutos. Por tanto, con estas elecciones se constató el aumento de la capacidad competitiva de los partidos políticos, siendo importante resaltar la equidad que se implementó en estos comicios. Esto último dada la distribución más equitativa de los recursos (más dinero y mejor distribuido).

Los resultados de las elecciones de 1997 permitieron la gestación de un nuevo suceso y con él, se dio el cierre del intervalo que existió entre el régimen autoritario con un sistema de partido hegemónico y el régimen democrático con un multipartidismo. Este suceso consistió en que en la Cámara de Diputados ya no hubo un partido que contara con mayoría calificada, ni con mayoría absoluta, por lo que el funcionamiento de la maquinaria legislativa se vio alterado. Así, el PRI perdió por primera vez, desde 1929, año de su fundación, ambas mayorías de la Cámara de Diputados, obteniendo tan sólo 239 curules, permitiendo que se diera muestra de una notoria repartición de responsabilidades y del poder real en México. Es en esta tónica, como México entró a un gobierno sin mayorías, pues ningún partido controlaba “por sí solo cincuenta por ciento más uno de los

¹⁷ Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo mexicano”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires – Barcelona – México, Paidós, 2002, p. 209

¹⁸ Luis Salazar, *Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001, p. 31

asientos del congreso o de alguna de sus cámaras”.¹⁹ El PRI obtuvo el 47.8% de los diputados; mientras que la suma de las otras dos principales fuerzas políticas del país supera dicho porcentaje, a saber el 49.2%, derivado del 24.2% de los diputados del PAN y 25% de los del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La situación antes expuesta se vio claramente reflejada en la composición de la Cámara de Diputados (ver cuadro 3.1):

Cuadro 3.1, 1997: Cámara de Diputados				
Partido Político	Diputados electos por mayoría relativa	Diputados por representación proporcional	Total de diputados por ambos principios	Porcentaje de diputados por ambos principios
PAN	64	57	121	24.2%
PRI	165	74	239	47.8%
PRD	70	55	125	25%
PT	1	6	7	1.4%
PVEM	0	8	8	1.6%
TOTALES	300	200	500	100%

Fuente: Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, México. 2000, p. 474

En este contexto, los entonces partidos de oposición adquirieron la posibilidad de discutir e incluso contrarrestar las decisiones que el PRI tomaba. Era claro que: “el cambio político, la volatilidad del voto y el incremento de la competitividad de todos los partidos era ya un fenómeno que se percibía desde finales de 1994, pero la reforma de 1996 aceleró y consolidó ese proceso.”²⁰ De este modo, se pudo llegar a la composición de mayor pluralidad en el congreso y a la alternancia en el poder ejecutivo.

El país transitó a la democracia representativa, sin olvidar que el mejoramiento de la calidad de la misma aún era un desafío que la ciudadanía, las instituciones, los gobernantes y el país entero debía afrontar. Becerra, Salazar y Woldenberg señalan que “la condición democrática del sistema político mexicano es un hecho palpable, susceptible de constatación. Incluso aquellos que matizan

¹⁹ María Amparo Casar e Ignacio Marván, *op. cit.*, p. 09

²⁰ Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 478

con adjetivos como ‘incipiente’, ‘imperfecta’, ‘desdibujada’, ‘de baja intensidad’ a nuestra forma de gobierno no pueden prescindir del sustantivo cuando formulan su análisis.”²¹

Como se ha observado, México vivió una serie de reformas. Przeworski señala el reformar como una forma de reorganizar conflictos.²² Las reformas fueron orquestando una serie de cambios políticos, mismos que fueron dando pie a la introducción de una democracia representativa en la que, además se fomentó la existencia de una opinión pública libre y crítica, situación que permite contar con elecciones libres, transparentes y competitivas.

3.1.2 Alternancia como contexto

Las reformas electorales hicieron posible la alternancia. En el presente estudio se aborda “alternancia” como un cambio en el grupo gobernante, “en el cual un partido sustituye a otro mediante elecciones”,²³ no como un cambio de régimen. En relación con el proceso de alternancia, se analizan las elecciones que fueron producto de la transición a la democracia, así como los acuerdos y los cambios políticos que México presencié, es decir, las elecciones del 2000.

Estos comicios confirman los avances, las reformas y la evolución que fue asumiendo el sistema electoral mexicano. Fueron resultado de un proceso en el que se implementaron elecciones más limpias, equitativas, participativas y libres. El resultado de un proceso de pluralidad, de la construcción de un sistema pluripartidista y por supuesto de libre expresión.

²¹ *Ibid.*, p.551

²² Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, en Guillermo O’Donnell; Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *op. cit.*, p.58

²³ Boliver Meza, Rosendo. “México 2000-2006. La incumplida Reforma del Estado”, en: Francisco Reveles Vázquez, *El Gobierno Panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, FCPyS-UNAM, 2008, p.276

En los comicios presidenciales de ese año participaron once partidos, de los cuales sólo ocho mantuvieron el registro obteniendo el 2% de los votos efectivos. De esta forma se postularon como candidatos: Vicente Fox en Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Alianza por México, postulando a Cuauhtémoc Cárdenas, estando integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia por la Democracia (CD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Partido Alianza Social (PAS). Por último, participó el PRI teniendo como candidato a Francisco Labastida. Las elecciones transcurrieron sin violencia, en un ambiente de participación y tranquilidad, y la votación total nacional consistió en 37 millones 603 mil 484 sufragios. Resultó ganador y, por tanto, “presidente electo” el entonces candidato de Alianza por el Cambio, Vicente Fox, con una votación de casi 16 millones de sufragios, es decir, con el 42.52% de la votación. El PRI perdió la presidencia al obtener tan sólo 6 millones 259 mil 18 sufragios, lo que representó el 36.10% del total de votos (ver cuadro 3.2)

Cuadro 3.2, Año 2000: Votación para Presidente de la República*					
Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DS
15 988 544	6 259 018	6 259 018	208 257	157 119	592 072
42.52%	36.10%	16.64%	0.55%	0.42%	1.57%
*Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación					
<i>Fuente:</i> Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, <i>La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas</i> , México, Cal y Arena, México. 2000, p. 532					

La votación fue muy dispersa, el porcentaje de ciudadanos que sufragaron por Vicente Fox (Alianza por el Cambio: 42.52%), no corresponde con el porcentaje de ciudadanos que sufragaron por los candidatos a diputados de Alianza por el Cambio (38.23%).²⁴ Así, es clara la disminución del 4.29%; porcentaje que representa a los votantes foxistas que sufragaron por otros partidos políticos en la elección de diputados, quedando delante de un congreso

²⁴ Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p. 237

sin mayoría; ya que ningún partido controlaba el cincuenta por ciento más uno de curules.

Con esto se observa una clara propensión al desarrollo de lo que Mainwaring y Shugart denominaron como “inmovilismo”,²⁵ lo cual constituye una desventaja de los regímenes presidenciales, y se gesta cuando el presidente no cuenta con el apoyo de una mayoría en el poder legislativo, deviniendo en una posible parálisis legislativa. Sin embargo, es necesario precisar que no todos los regímenes presidenciales, que cuentan con gobiernos sin mayoría, caen en la parálisis legislativa. El logro de la ley de acceso a la información en México es claro ejemplo de esto, pues es dentro de esta legislatura donde se analiza, se discute y se aprueba la LFTAIPG.

Si bien sin la acción conjunta del poder legislativo y ejecutivo no se puede gobernar, también es cierto que se puede priorizar la negociación y el establecimiento de acuerdos. Además, es importante discernir un gobierno sin mayoría, de un gobierno dividido. Se entiende por este último “la situación en que el titular del ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del congreso a otro”.²⁶

La alternancia política trajo entonces por primera vez un presidente de un partido de oposición, Vicente Fox, quien con su discurso político se posicionaba como una opción viable de “cambio”, no solo político sino que generó altas expectativas de un cambio en la forma de gobernar basado en la honestidad, la transparencia y la voluntad política.

El discurso de “cambio” de Vicente Fox tuvo como contenidos elementos anticorrupción, señalando a la corrupción como problema, como un mal por décadas derivado de redes de complicidades, compadrazgos y lealtades en los gobiernos priistas. La tarea anticorrupción se convirtió en la gran promesa del

²⁵ Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps), *op. cit.*

²⁶ María Amparo Casar e Ignacio Marvan, *op. cit.*, p. 09

gobierno de Vicente Fox,²⁷ como se analizará en el apartado correspondiente al poder ejecutivo en el presente trabajo, lo que sin duda, generó expectativas positivas que se esperaban que se cumplieran. En México, durante la época del sistema de partido hegemónico²⁸ la escasez de competencia electoral, de equidad en las contiendas y del imperio de la ley, permitieron que el dominio de la arena política se encontrara en pocas manos, constituyéndose un terreno fértil para la opacidad²⁹ y secrecía en los asuntos de interés público, y por tanto para la corrupción (*ver cuadro 3.3*), permitiendo que los intereses particulares fuesen, muchas veces, protagónicos en las decisiones de la vida pública, donde el protagonismo correspondía al interés público.

Cuadro 3.3 México y su posición, de acuerdo al índice de percepción de la corrupción			
Año	Puntuación	Posición	Países contemplados
1995	3.18	32	41
1996	3.30	38	54
1997	2.66	47	52
1998	3.3	56	85
1999	3.4	61	99
2000	3.3	59	90
2001	3.7	51	91
2002	3.6	58	102

En 1995 Transparencia internacional desarrolló el índice de percepción de la corrupción, tomando en cuenta una escala que establece que: Una puntuación de 10 es igual a un país totalmente limpio; mientras que cero es igual a un país donde las transacciones comerciales son enteramente dominadas por sobornos, extorsión, etc. De tal manera que la posición número 1 es ocupada por el país más limpio

Fuente Vid. *Transparency International Corruption Perceptions Index* 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, en direcciones URL:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2002

²⁷ La Alianza por el Cambio –que postuló a Vicente Fox a la presidencia- estableció en su plataforma electoral como cuarto compromiso el “ataque frontal a la corrupción”, a través de reformas legales para transparentar al poder ejecutivo. Además, Vicente Fox manifestó como compromiso de campaña “poner fin al sistema de complicidad y de privilegios y a combatir la corrupción sin salvedades”. Posteriormente, en el discurso de su toma de posesión como presidente, Vicente Fox señaló el compromiso de realizar una reforma que asegure la transparencia y rendición de cuentas para combatir la corrupción. Vid. *Plataforma Electoral de Alianza el Cambio para las elecciones federales del año 2000*, p.7, obtenida a través de solicitud al Instituto Federal Electoral (IFE), México D.F., octubre de 2013; Fox, Vicente, “10 Compromisos”, Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), en *Periódico Reforma. Corazón de México*. Miércoles 31 de mayo de 2000. México D. F., año 7, número 2362. Sección Nacional/Elecciones, p. 7^a. Responsable de la Publicación Edmundo Lee, y Cámara de Diputados, Crónica Parlamentaria, versión estenográfica del 1° de diciembre de 2013, Discurso de Vicente Fox en Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LVIII/1ro/1or1/dic/20001201.html> (consultada el 26 de abril de 2012)

²⁸ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p.282

²⁹ Miguel Carbonell indica la existencia del reino de la opacidad, es decir, lo contrario a la transparencia. Así, señala que en los sistemas dictatoriales y autoritarios, el control de la información otorga más posibilidades de perpetuar las condiciones de supervivencia del régimen en cuestión. Vid. Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 137

Sin embargo, dada la permanencia de la corrupción durante el primer gobierno de alternancia en el poder ejecutivo, la desconfianza en el gobierno federal continuó.³⁰ Fue de frente a este escenario, cuando en 2002 se aprobó la LFTAIPG. Por consiguiente, el propósito de la investigación será el análisis de los factores que se conjugaron para dar origen a la citada ley.

3.2 Análisis de los factores que dieron origen a la LFTAIPG

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) no representa un objeto pre-dado, ni de generación automática, sino que constituye un proceso en el que intervinieron diversos actores del ámbito nacional e internacional, tanto gubernamentales como ciudadanos, cuyas razones, decisiones y acciones convergieron en diversos puntos al interior de un marco democrático. A continuación se analizan las motivaciones y el actuar de cada uno, así como los hechos, datos clave, situaciones y razones, cuya concreción derivó en la creación de la citada ley.

Es necesario considerar que las decisiones y acciones de los actores, aunque sí son derivados de la voluntad personal, también responden a intereses y a su ubicación de un momento, tiempo y espacio definidos. De esta forma, se puede entender como los sujetos impactan en el contexto y este último impacta en los sujetos; sin olvidar que al interior de esta relación de doble vía, cada sujeto actúa conforme a los intereses e incentivos con los que cuenta, es decir, los actores toman decisiones y cursos de acción enfocados en diversos intereses,

³⁰ Según la encuesta hecha por SEGOB, en 2001 el 37% de los mexicanos señaló tener desconfianza en el gobierno federal. Más adelante, en 2002, según la encuesta de reforma el 63% de la población consideraba al gobierno federal como "muy corrupto". *Vid.* Segob, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, [en línea], Segob, 2001 en dirección URL: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/20/1/images/resumen2001.pdf> y Encuesta Reforma: Corruptómetro, *Reforma*, Lunes 26 de Agosto de 2013, [en línea], en dirección URL: http://issuu.com/oscarlesleefigueroahernandez/docs/periodico_reforma_del_dia_lunes_26 (consultada el 28 de octubre de 2013)

expectativas o motivaciones, cuya satisfacción se puede observar en los resultados obtenidos y la comparación con los esperados. Así, la decisión de los actores constituye un instrumento guiado por el resultado esperado.³¹ De tal manera que “cuando enfrenta varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general.”³²

Aunado a lo anterior, las decisiones de los actores, no necesariamente pueden ser observadas en la individualidad, sino que pueden ser vistas en procesos de interrelaciones, pues en la vida social “el bienestar de cada uno depende de las decisiones de todos, la decisión de cada uno de nosotros depende de las decisiones de todos o para ser más precisos de las decisiones anticipadas de todos”.³³ Tal es el caso del proceso de creación de la LFTAIPG en México, donde si bien existe un sujeto que actúa como detonador, el resto de los actores involucrados fijan posturas para impulsar o retrasar la aprobación de la citada ley; de tal manera que la convergencia de éstos con los intereses detonantes permitieron el logro de la misma.

Partiendo de lo señalado por Schedler, referente a que las leyes de acceso a la información pueden devenir de arriba, de abajo, de afuera o adentro,³⁴ y para entender el caso mexicano, en este apartado se presenta el papel que cada actor desempeñó en el proceso de diseño, elaboración y aplicación de la LFTAIPG, realizando el análisis que permita comprender a profundidad que la citada ley no es producto sólo de la democracia, aunque ésta constituye un requisito. De este modo, es imprescindible el diseño del instrumental que permitirá la disección de los hechos, así como el cruce de las variables y el acompañamiento de la teoría, con el fin de poder determinar si la ley es producto del actuar fortuito de varios

³¹ Leonardo Curzio, Toma de decisiones, Cuadernos de Orientación Metodológica, México, Núm. 3, IFE, 1998, pp. 37 – 44, [en línea], en dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/6.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2013)

³² Jon Elster, *Tuercas y tornillos*, Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, 4ª ed., Barcelona, Gedisa, 1995, p. 31

³³ Jon Elster, *Las limitaciones del paradigma de la elección. Las ciencias sociales en la encrucijada*, Valencia, editorial José Casas Pardo, 2000, p. 254

³⁴ Vid. Andreas Schedler, “Restraining the State... *op. cit.*”

sujetos o si es planteado como proyecto de los actores que intervinieron o la conjunción de ambos.

Para dar inicio con el análisis es necesario entender que la concepción de factores, para los fines de la presente investigación, corresponde a la siguiente:

La concreción o combinación de actores, incluyendo sus intereses y las situaciones o contexto, para devenir en ciertos resultados.

$$\mathbf{F = C + A}$$

F: Factor
C: Contexto
A: Actores (incluyendo sus intereses)

Para diseccionar la realidad se considera el contexto como variable, al tener impacto fehaciente y directo en los actores; pero sin dejar de tomar en cuenta que, como se mencionó con anterioridad, los actores también impactan en el contexto, estableciéndose una relación en dos vías. De igual forma, resulta clara la diferenciación de los factores con respecto a los actores, pues los primeros engloban a los segundos.

Partiendo de la definición de factores, es necesario diferenciar entre factores externos e internos, distinción que responde a un criterio espacial, ceñido a la siguiente concepción de Estado: “La construcción conceptual del Estado debe fincarse lógicamente en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una proporción sintética... En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden

jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.”³⁵

Los llamados factores externos responden a aquellos que se encuentran fuera del Estado, en este caso México, y los internos corresponden a los que se circunscriben a dicha delimitación conceptual.

Los factores externos corresponden al contexto internacional generado por el desempeño de los actores internacionales, mismos que pueden ser categorizados en tres tipos: organizaciones internacionales, presión diplomática de diversos países y organizaciones no gubernamentales a nivel internacional.³⁶ En este orden se presentarán en el análisis.

Por su parte, al hablar de factores internos, es necesario diferenciar entre factores internos sociales y factores internos políticos, distinción basada en el campo de acción de los actores como criterio.³⁷ Los factores internos sociales responden a los actores cuyo ejercicio se ubica al interior del Estado, pero en el seno de la sociedad civil, actuando de manera independiente de los partidos políticos y del gobierno, pero que intentan negociar o cooperar con los actores políticos, incidiendo en su agenda y decisiones. Por su parte, los factores internos políticos son aquellos que involucran actores cuyo ejercicio, al interior del Estado, entraña el gobierno formal y directo, y que actúa por medio de la organización política, jurídica o burocrática.

Considerando lo antes expuesto como las herramientas que nos permitirán el análisis a realizar, ahora se procede a la identificación y análisis de los factores que forman parte del proceso de creación de la LFTAIPG, instrumento jurídico

³⁵ Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa S.A., 1984, p. 97

³⁶ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 46

³⁷ El criterio de distinción fue tomado del planteado por Jorge Fernández Ruiz, *El poder y sus tipos. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 81, México, IJ-UNAM, 1994, [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/81/art/art3.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2012)

que representa un avance en favor de la transparencia y, por tanto, para la rendición de cuentas en la joven democracia mexicana.

3.2.1 Factores Externos: el extranjero como actor en escena

Analizar la creación de la LFTAIPG, como un ente aislado del resto del panorama internacional, constituiría un error, pues como se ha podido observar a lo largo de la historia de la creación de las leyes de acceso a la información en diversos países, los actores internacionales han jugado un papel que, como lo señalan Ackerman y Sandoval ha sido “especialmente significativo... No hay duda de que los actores internacionales han creado un contexto altamente favorable para la adopción de las leyes de acceso a la información...” En este sentido, es tema del presente apartado, el análisis de cómo los actores internacionales intervinieron en la generación de un contexto favorable para la creación de la LFTAIPG.

De la mano de Ackerman y Sandoval,³⁸ se analiza la actuación de tres categorías de actores internacionales para el caso mexicano:

La primera es el papel de **organizaciones internacionales**³⁹ que al interior de una agenda de combate a la corrupción, ejercieron presiones para fomentar la transparencia y el libre acceso a la información pública en las llamadas democracias jóvenes, no sólo para incentivar la apertura de acceso a la información gubernamental para la ciudadanía en general, sino más aún, para el sector privado, con el fin de promover ambientes propicios para la inversión.

Para constatar lo anterior se inicia con el papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la cual, en 1946 reconoció como derecho fundamental a la libertad de información, a través de la Resolución 59(1) de su Asamblea

³⁸ Vid. John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*,

³⁹ como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

General, al señalar: “La libertad de información es un derecho humano fundamental y... la piedra angular de todas las libertades a que la ONU está consagrada”. Para 1948, en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumento de observancia obligatoria para todos los Estados por el derecho internacional público consuetudinario, se garantiza el derecho a las libertades de expresión e información.⁴⁰ Así, la ONU continuó con el reconocimiento internacional a las citadas libertades y para 1993, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la agencia del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, y designó a Abid Husain para tales fines.

En 1999 el citado Relator, en conjunto con el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Representante para la Libertad en los Medios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) firmaron la Declaración Conjunta sobre el Derecho de Acceso a la Información, misma que incluía el siguiente párrafo: “Implícito en la libertad de expresión, está el derecho de los individuos a tener libre acceso a la Información y a saber lo que los gobiernos están haciendo en su nombre, derecho sin el cual, la verdad languidecería, y la participación de los individuos en el gobierno quedaría fragmentada”.

En seguimiento a la declaración antes referida y como ejempló fehaciente de la presión por el reconocimiento del derecho fundamental de acceso a la información del Estado por parte de la ONU, el Alto Comisionado de dicha organización para Bosnia y Herzegovina “requirió a los gobiernos bajo su autoridad para que adoptaran legislación sobre la libertad de información”.⁴¹ Para octubre de 2000 el gobierno de Bosnia y Herzegovina adoptó la Ley de Libertad de Acceso a la Información.

⁴⁰ “Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho comprende la libertad de mantener opiniones sin ser perturbado, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas a través de cualquier medio y a pesar de cualquier frontera” En: Artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ONU, 1948, [en línea], en dirección URL: <http://www.humanium.org/es/ddhh-texto-completo/#> (consultado el 21 de mayo de 2014)

⁴¹ Toby Mendel, *Libertad de información... op. cit.*, p 50

Por su parte, y con relación a la Organización de Estados Americanos (OEA), en octubre de 2000, el Relator de la organización en comento elaboró la Declaración de 13 principios sobre la Libertad de Expresión, motivado en las demandas de la sociedad civil en América Latina. La referida declaración parte de la Convención Americana de Derechos Humanos,⁴² tratado de observancia obligatoria, que garantiza la libertad de expresión y acceso a la información en su artículo 13. Dicha Convención fue aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y goza de obligatoriedad sin ser ratificada por los miembros de la OEA. A continuación se presentan dos de los 13 principios esenciales para el tema:

1. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.
2. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.⁴³

De acuerdo con lo anterior, se observa cómo la ONU y la OEA protegen la libertad de información, y por tanto el derecho de acceso a la información, como un derecho humano, además de impulsar medidas para su protección en los países miembros, a través de la “construcción de propuestas de estándares internacionales de carácter obligatorio para las naciones,”⁴⁴ así como de diversos acuerdos de cooperación internacional. En 2002, México era miembro de la ONU y miembro fundador de la OEA, lo que significó que recibiera presión, a través de

⁴² En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 y define los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen. *Vid.* OEA, ¿Qué es la CIDH?, [en línea], en dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp> (consultada el 23 de abril de 2013)

⁴³ La CIDH es un órgano principal y autónomo de la OEA encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington, D.C. Fue creada por la OEA en 1959 y, en forma conjunta por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instalada en 1979, es una institución del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. *Vid.* OEA, ¿Qué es la CIDH... *op. cit.*

⁴⁴ Khemvirg Puente Martínez, “Tendencias Internacionales... *op. cit.*, p. 173

la gestión política y diplomática de otros países miembros de dichas organizaciones, en aras de transparentar su gestión gubernamental, como parte de una agenda más amplia de combate a la corrupción, y con el objeto de mejorar el clima de inversión en el país. Por consiguiente, México era presionado a ceñirse a los acuerdos de cooperación internacional y declaraciones, como a la correspondiente a los 13 principios sobre la Libertad de Expresión, y a la Convención Americana de Derechos Humanos, de tal manera que permite ejemplificar cómo la presión de los organismos internacionales, en torno a la protección del derecho de acceso a la información pública, y la generación de leyes en la materia se encuentra presente. No obstante, para profundizar a continuación se revisa la actuación de otros organismos internacionales.

El fenómeno de la globalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías de información, estrecharon los lazos del Estado Mexicano con la comunidad internacional. De este modo, el actuar de las organizaciones internacionales permearon a la sociedad mexicana, promoviendo diversas causas como los derechos fundamentales y la democracia.

Los organismos internacionales incentivan a los Estados para adoptar políticas que vayan dirigidas a la estabilidad en los ambientes sociales y los mercados, también buscan implementar medidas de combate a la corrupción, en cualquiera de sus escalas o niveles⁴⁵; ya que ésta es uno de los principales obstáculos para alcanzar la citada estabilidad. Como lo señala Sandoval:

“la corrupción, además de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta de forma negativa la competencia política. Y finalmente el rentismo y la

⁴⁵ Susan Rose-Ackerman señala que “la corrupción ocurre donde se cruzan la riqueza privada y el poder público. Ella representa el uso ilícito de la voluntad-de- pagar traducida en criterio de toma de decisiones que afectan al interés público. El pacto más típico involucra a un individuo o empresa privada que realiza un pago a un funcionario público a cambio de un beneficio.” No obstante, plantea la diferenciación entre la corrupción de bajo nivel, como el soborno oportunista y la corrupción sistémica, que involucra a la jerarquía burocrática en su conjunto o a una estructura gubernamental completa desde los niveles más altos hasta los niveles más bajos. *Vid.* Susan Rose-Ackerman, “Economía Política... *op. cit.*”, pp. 23 - 43

captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos y monopolios incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez ha sumido al país en un largo letargo que lo ha mantenido a la zaga del crecimiento económico.⁴⁶

Para dar continuidad con el análisis de los factores externos, es preciso recordar que así como México forma parte de la ONU y de la OEA, asumiendo compromisos al firmar acuerdos y declaraciones, también en 2002, era miembro de otras organizaciones internacionales que fueron claves para el desarrollo de la LFTAIPG, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Organización Mundial de Comercio (OMC), mismas que incidieron en la agenda de gobierno, introduciendo los temas relativos a la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a la información, bajo los dos siguientes esquemas:

El primero corresponde a incentivar la democratización, la protección de los derechos humanos, la paz y la seguridad. En este rubro, México requería del reconocimiento como país democrático y con estabilidad política y social, pues dichos elementos son condiciones claves para la inversión del capital internacional. Adicionalmente, las demandas se incrementaban, pues México no sólo constituye el país vecino del sur de los Estados Unidos de América, potencia económica mundial, sino que también ocupa una posición de liderazgo en América Latina, siendo inclusive la puerta de influencia a dicha región. Así, el diseño, elaboración y aprobación de una ley de acceso a la información en México, contribuiría a la visión del país, como una nación con estándares jurídicos elevados y de reconocimiento internacional, daría certidumbre y confianza a los inversionistas, se incentivaría la cultura democrática y la participación ciudadana, además de impactar en la mejora institucional y por tanto, coadyuvaría al mejoramiento de las condiciones económicas, políticas y sociales.

⁴⁶ Irma Sandoval, *op. cit.*, p. 19

El segundo esquema lo ocupa directamente el incentivar el comercio y la inversión, de tal modo que las organizaciones internacionales promovieron la transparencia y rendición de cuentas como medidas de combate a la corrupción, en aras de otorgar confianza a los inversionistas de no pagar sobornos o sufrir arbitrariedades o abusos que pusieran en riesgo su capital, resaltando así la función económica de la transparencia.

A partir de la década de los años 80, México suscribió tratados y pactos dirigidos a incentivar la inversión del capital y el comercio internacional. Bajo esta lógica, varios de los pactos y tratados suscritos refieren a las medidas de combate a la corrupción, y por tanto, a incentivar la transparencia y rendición de cuentas. También, es preciso considerar que la economía mexicana había atravesado por diversas crisis, constituyéndose como una economía en desarrollo y por ende interdependiente de la solidez financiera de otras latitudes.

Respecto a este tema, es importante resaltar que la economía mexicana requirió del financiamiento de organizaciones internacionales. Siguiendo a Puente,⁴⁷ el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) también constituyen actores claves en la creación de la LFTAIPG, al establecer estándares de transparencia y rendición de cuentas, y con ello pugnar por la generación de mercados y ambientes sociales estables, propios para incentivar la inversión; mismos que se perturban por la corrupción, que encuentra su crecimiento en los gobiernos opacos. Por lo tanto, el cumplimiento de los acuerdos internacionales para el combate a la corrupción y fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, constituyen requisitos indispensables para que los organismos supranacionales de financiamiento, como el FMI y el BM, otorguen créditos o apoyo a los países que lo soliciten. Ejemplo de esto, puede observarse en la instauración del Código de Buenas Practicas de Transparencia

⁴⁷ Vid. Khemvirg Puente Martínez, "Tendencias Internacionales... *op. cit.*, pp. 165-190

Fiscal, el 23 de marzo de 2001,⁴⁸ por el FMI. De esta manera, se observa la presión de dichos organismos internacionales,⁴⁹ para poder otorgar financiamiento al país.

La segunda categoría de actores internacionales corresponde a la **presión que ejercen los diversos países** con los cuales se tienen **relaciones diplomáticas y/o tratados de corte económico**, como los de libre comercio, y que por tanto, se dirigen a mejorar la presencia del país en el ámbito internacional.

Como se mencionó, durante las décadas de los años 80 y 90, con el ingreso de México a la dinámica de los mercados internacionales, bajo los preceptos neoliberales, se ubica su adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el 24 de agosto de 1986. El país inició su proceso de apertura económica y la búsqueda de la creación de un ambiente propicio para la actividad comercial, mismo que incluyó la existencia de medidas de transparencia y de acceso a la información gubernamental orientadas a proporcionar certidumbre al comercio interior y exterior.

De acuerdo con lo anterior, en 1994⁵⁰ México se unió a la OCDE y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para enero de 1995 México, como parte Contratante del GATT, se convirtió en miembro de la OMC y posteriormente firmó acuerdos de libre comercio con Bolivia, Costa Rica, el Grupo

⁴⁸ Fondo Monetario Internacional, Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal, Washington, D.C., FMI, 2001, [en línea], en dirección URL: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/48_49/fondo_monetario.pdf (consultado el 23 de mayo de 2015)

⁴⁹ Para dar un ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en relación a la condicionalidad para los préstamos, establece la transparencia como aspecto a considerar en: FMI, La condicionalidad del FMI, Abril de 2015, [en línea], en dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/conditios.pdf> (consultado el 23 de mayo de 2015)

⁵⁰ el "Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos" fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del mismo año. En un plano de igualdad, México analiza las políticas públicas de los países miembros. En: OCDE, 15 años de México en la OCDE, [en línea], en dirección URL: <http://www.oecd.org/centrodemexico/15aosedemexicoenlaocde.htm> (consultado el 26 de abril de 2013)

de los Tres con Venezuela y Colombia, Chile, Israel y la Unión Europea, entre otros.

Como parte de la participación de México en los citados tratados, el país asumió compromisos de impacto en las instituciones políticas, mismos que irían encaminados a la eficacia y eficiencia de las mismas, a transparentarlas y obligarlas a rendir cuentas, combatiendo la corrupción en su interior. De esta forma, se unen los compromisos económicos y políticos, pues los socios comerciales, aunque no pueden intervenir en las políticas internas de otros países, sí establecen la firma de acuerdos dirigidos a la implementación de medidas que garanticen sus intereses económicos.

El ejemplo claro se puede encontrar en el mencionado TLCAN, mismo que fue suscrito por México, con Canadá y Estados Unidos de América, y que al interior de su redacción se establece lo siguiente:

“Artículo 1801: Centros de información. Cada una de las Partes acreditará un centro de información para facilitar la comunicación entre las Partes sobre cualquier asunto comprendido en este Tratado. Cuando otra Parte lo solicite, el centro de información indicará la dependencia o el funcionario responsable del asunto y prestará el apoyo que se requiera para facilitar la comunicación con la Parte solicitante.

Artículo 1802: Publicación

1. Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Tratado se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición para conocimiento de las personas o Partes interesadas.
2. En la medida de lo posible, cada una de las Partes:
 - (a) publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y
 - (b) brindará a las personas y Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas”.⁵¹

⁵¹ Organización de los Estados Americanos, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, [en línea], en dirección URL: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP18.asp#Cap.XVIII (consultada el 22 de febrero de 2014)

Como se observa, el tratado contempla el acceso a la información, con fines de proporcionar certidumbre en materia económica. Por tanto, obliga a las partes firmantes a publicar información, como leyes y disposiciones relativas a los tratos comerciales, e incluso a la creación de un centro de información, por mencionar algunas de las disposiciones contenidas en su capítulo XVIII, relativas a la publicación, notificación y suministro de información, en aras de garantizar las condiciones económicas acordadas.

Con el fin de complementar el análisis de los factores externos, se parte de lo propuesto por Armstrong,⁵² respecto a las tres fases históricas para el surgimiento de la triada de la infraestructura ética de la administración pública (integridad, transparencia y rendición de cuentas). Por consiguiente, la serie de tratados firmados por México y sus adhesiones a organismos internacionales, se enmarca en las dos primeras fases, mientras que la aprobación de la LFTAIPG, aunque en 2002, corresponde a la tercera fase, de la siguiente manera:

En la primera fase, que abarca la década de los años ochenta y principios de los años 90, se suscitan escándalos de corrupción en los países en desarrollo. Por ejemplo: el caso venezolano de Carlos Andrés Pérez quien, siendo Presidente de Venezuela, fue acusado de irregularidades en el manejo de fondos de la partida secreta y destituido por el Congreso;⁵³ y en el caso mexicano, con Arturo “El Negro” Durazo, quien fue jefe del Departamento de Policía y Tránsito de la Ciudad de México de 1976 a 1982 y comandante de la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS), fue acusado de contrabando, acopio de armas y abuso de autoridad, pasó seis años preso y fue liberado en 1992, debido a su estado de salud delicado y por buena conducta. Hasta hoy es considerado como

⁵² Elia Armstrong, *Integrity, Transparency... op. cit.*

⁵³ Noticias 24, Biografía de Carlos Andrés Pérez: una vida entre la Presidencia, el exilio y la prisión, [en línea], Noticias 24, en dirección URL: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/186760/biografia-de-carlos-andres-perez-una-vida-entre-la-presidencia-el-exilio-y-la-prision/> (consultada el 13 de marzo de 2014)

ícono de la corrupción en México, debido sus fastuosas fiestas, exhibición de riqueza e influyentismo.⁵⁴

En esta fase resalta el surgimiento de una **Organización No Gubernamental (ONG) con alcances internacionales**, fundamental para el tema de la transparencia y la rendición de cuentas: se trata de “Transparencia Internacional”, la cual surgió en el año de 1993 a iniciativa de Peter Eigen, funcionario del Banco Mundial, quien creó esta ONG para la detección, evaluación y combate a la corrupción internacional, enfocándose en el origen del problema y no en casos concretos. “Transparencia Internacional” se basa en dos principios: “la corrupción afecta al desarrollo y está ligada a la pobreza y es un fenómeno que puede combatirse mediante políticas públicas modernas y eficientes que pueden ser monitoreadas nacional e internacionalmente.”⁵⁵ Con base en estos principios, en 1995 esta ONG publicó por primera vez el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) y desde 1999 el índice de Cohecho. En este último año, un grupo de mexicanos buscó atender los problemas de corrupción en el mundo y en específico en México, por lo que se creó “Transparencia Mexicana”, ONG que se adhirió a “Transparencia Internacional” como capítulo de la misma en el país.

La segunda fase abarca de mediados de los años noventa hasta el año 2003, y corresponde a la actuación de la comunidad internacional, mencionada con anterioridad.⁵⁶ De esta forma, se dio origen a diversos acuerdos e instrumentos de cooperación internacional suscritos por México, como la Convención contra la Corrupción de la OEA firmada en 1996, y cuyos propósitos son:

“1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

⁵⁴ Vid. Adnpolitico.com, Arturo 'El Negro' Durazo, policía que abusó de su autoridad, [en línea], adnpolitico.com, en dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/08/03/arturo-el-negro-durazo-policia-que-abuso-de-su-autoridad>, (consultado el 13 de marzo de 2014)

⁵⁵ Khemvirg Puente Martínez, “Tendencias Internacionales... *op. cit.*”, p. 172

⁵⁶ *Ibid.*, p. 173

2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.”⁵⁷

Aunado a lo anterior, en 1997 México firmó el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones internacionales, propuesto por la OCDE.

Retomando a Ackerman y Sandoval,⁵⁸ estos instrumentos de cooperación internacional han tenido injerencia fundamental para el surgimiento y reforma de marcos normativos locales para el combate a la corrupción y así garantizar el acceso a la información pública gubernamental. Para el caso mexicano, es factible señalar que la aprobación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, se enmarcaría en la tercera fase propuesta por Amstrong, pues corresponde a la creación de instrumentos legales nacionales para implementar las convenciones internacionales.⁵⁹

La tercera categoría de actores externos radica en el papel de las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales**, pues considerando la carencia de infraestructura y recursos por parte de las organizaciones de la sociedad civil nacionales, les apoyan económicamente para la realización de ciertos proyectos, les facilitan asesoría y orientación para incentivar o incidir en el diseño de políticas públicas y fomentan su participación en consejos consultivos. En este sentido, las ONG internacionales ejercen presión para el posicionamiento de ciertos temas en las agendas públicas de algunos países, e incentivan la actuación de las organizaciones de la sociedad civil para la consecución de sus fines. Tal es el caso de Transparencia Internacional con

⁵⁷ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, Departamento De Derecho Internacional, OEA, Washington, [en línea] dirección URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html> (consultado el 28 de abril de 2013)

⁵⁸ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*,

⁵⁹ Khemvirg Puente Martínez, , “Tendencias Internacionales... *op. cit.*, p. 173

Transparencia Mexicana y el papel de *Open Society Foudations*, misma que en América Latina y el Caribe, entre otros fines, se enfoca en el combate a la violencia, promover la transparencia y la gobernabilidad democrática, mediante apoyos económicos para organizaciones de la sociedad civil en los países de la región, y becas en aras de sumar esfuerzos dirigidos al desarrollo, implementación y supervisión de políticas públicas.⁶⁰

Considerando lo anterior, las ONG internacionales tuvieron injerencia en las organizaciones de la sociedad civil que, en México de manera directa o indirecta, lucharon por el logro de la transparencia, otorgándoles recursos a las mismas y por tanto, financiando iniciativas en la materia y permitiendo que las expectativas de transparencia fuesen manifestadas a través de acciones definidas, impulsando al gobierno a canalizarlas.

Como se constata, el factor externo, que por supuesto incluye a sus tres categorías de actores, representa un elemento fundamental para la generación de la LFTAIPG, de tal modo que, en el primer sexenio de los años 2000, el llamado “gobierno de la alternancia” también recibía presiones del extranjero, de diversos tipos, mismos que van desde las expectativas como gobierno democrático y protector de los derechos humanos, hasta el condicionamiento de acuerdos comerciales, créditos o préstamos. Además, las asociaciones civiles nacionales, actores internos sociales, se retroalimentaron ideológica y económicamente de las ONG internacionales. Por consiguiente la interrelación entre factores internos y externos representa el primer acercamiento de las causales que dieron origen a la LFTAIPG, hecho que abre la puerta al análisis de factores internos, pues, como se analizó, los actores internacionales, en su conjunto, presionaron a los actores políticos y sociales en México, a fin de instaurar la ley de acceso a la información en el país.

⁶⁰ Open Society Foundations, Latin America & the Caribbean, [en línea], en dirección URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/regions/latin-america-caribbean> (consultada el 30 de octubre de 2015)

3.2.2 Factores Internos: Una combinación exitosa

Un punto de partida para abordar los factores internos, se constituye por el proceso de democratización. De esta forma, México, transitó a la democracia, teniendo solventadas la realización de elecciones libres, certeras, con equidad, transparencia y legalidad, permitiendo la pluralidad en el legislativo, desde 1997, hecho que a juicio de Becerra, Salazar y Woldenberg⁶¹ marcó la conclusión de la transición. Por consiguiente, la alternancia en el poder ejecutivo, en el año 2000, es producto de la misma.

Además, la reconfiguración de las relaciones entre los poderes derivó en el protagonismo real, otorgado por la CPEUM al poder legislativo, mismo que enfrentaba un escenario novedoso desde su integración, pues un gobierno sin mayorías era realidad. De tal manera que los procesos de negociación y deliberación al interior del congreso y en sus relaciones con el poder ejecutivo, adquirieron mayor importancia.

Bajo la situación anterior, era clara la necesidad de ampliar la discusión sobre los procesos democráticos más allá del sufragio, es decir, referentes a la canalización institucional de demandas de participación ciudadana en los asuntos de interés público. De tal manera que la transparencia y la rendición de cuentas adquirieron relevancia.

Es menester señalar que existía una clara asociación de las administraciones priistas pasadas con la corrupción, quizá como una manera de evadir la responsabilidad social que el cáncer de la corrupción implicaba. Por lo que, el combate a la misma representaba el cumplimiento de ciertas expectativas de la sociedad con respecto al “gobierno de la alternancia”. Sin embargo, la empresa no sería sencilla, pues la amplitud del tema y la diversidad de enfoques y propuestas derivaron en el empantanamiento de las acciones a realizar. Los

⁶¹ Vid. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*

esfuerzos por consensar y acotar el tema a la puesta en práctica de medidas de transparencia y rendición de cuentas, representaron un arduo proceso que implicaría la intervención de diversos actores que, por distintos intereses, llegaron a la conclusión de que el diseño, elaboración y aprobación de una ley de acceso a la información en México constituiría una opción para resolverlo.

El análisis de los factores internos, como se señaló en la construcción del instrumental respectivo, se divide en dos secciones. En la primera se abordan los llamados factores internos sociales, mismos que corresponden a la concreción del contexto, intereses y desempeño de los actores que se ubican en la sociedad civil al interior del Estado mexicano. En la segunda se analizan los denominados factores internos políticos, abordando los actores cuyo desempeño se enmarca en el gobierno mexicano, es decir, los poderes ejecutivo y legislativo, así como los partidos políticos.

3.2.2.1 Factores Internos Sociales: Incentivos y demandas de la sociedad civil.

La actuación de las organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), inició por el planteamiento de las demandas de combate a la corrupción y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y profesionalización de la administración pública, para el mejoramiento del control democrático por la sociedad, a través de la rendición de cuentas.

La emergencia de los factores internos sociales representó un escenario novedoso en México y con él, la necesidad de afrontar desafíos reales para los actores políticos, al ser necesaria la canalización de las citadas demandas y la presión de la ciudadanía organizada, e incluso se podría decir que también le dio

conciencia de los desafíos que tuvo la sociedad civil organizada, no sólo para hacer públicas sus causas, sino en materia de configuración, acción, seguimiento y conclusión.

El análisis del papel desempeñado por la sociedad civil organizada se remite a la actuación de la asociación civil denominada “Alianza Cívica”, misma que, de manera posterior a los comicios federales de 1994, y además de llevar a cabo acciones dirigidas a la construcción de ciudadanía y a la participación ciudadana en política electoral, implementó una serie de acciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. Dichas acciones comenzaron con su participación en la vigilancia del proceso electoral de 1994, a través de la figura de observación electoral, incentivando la participación ciudadana en el citado proceso. En dicho año, “Alianza Cívica” llevó a cabo una investigación sobre la opacidad que guardaba la Presidencia de la República, ya que “se desconocían los ingresos reales que tenía el presidente porque no se informaba sobre las bonificaciones excesivas y secretas que se entregaban a finales de cada año a los altos funcionarios; el presidente manejaba un presupuesto enorme con una gran discrecionalidad lo que daba lugar a posibles abusos; y el presidente tenía a su disposición una partida secreta millonaria.”⁶²

En 1995 “Alianza Cívica” promovió una iniciativa ciudadana denominada “Adopte un Funcionario”, la cual se orientaba a la observación, vigilancia y documentación del actuar de los servidores públicos, por parte de los ciudadanos, con el fin de incentivar el cumplimiento de sus funciones con honestidad y responsabilidad, atendiendo a promover mejoras en términos de eficacia y eficiencia en su desempeño, y sin olvidar la denuncia de actos de corrupción que se pudiesen constatar. “Alianza Cívica” pretendía:

⁶² Alianza Cívica, *El derecho de acceso a la Información en México: Un diagnóstico de la sociedad*, [en línea], México, IFAI, pp. 12 y 13, en dirección URL: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/derecho_acceso16.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2013)

- “• Promover de manera amplia la educación cívica mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana;
- Ejercer presión sobre los funcionarios públicos para que cumplieran su cargo de manera eficaz y honesta;
- Crear las bases de una relación funcionario-ciudadano en beneficio de la comunidad;
- Documentar y dar a conocer a la opinión pública el resultado del seguimiento a los funcionarios y a su ejecución de las políticas públicas;
- Crear una base de datos abierta a la consulta de la ciudadanía sobre los antecedentes y el desempeño de los “funcionarios adoptados”;
- Denunciar, con fundamento y en las instancias adecuadas, las faltas y delitos en que pudieran incurrir los servidores públicos monitoreados,
- Crear las bases para promover una legislación justa y precisa que frene la impunidad y la corrupción”.⁶³

“Alianza Cívica” eligió al entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, como el primer funcionario para implementar la iniciativa “Adopte un Funcionario”. Así, recurrió a los Artículos sexto y octavo constitucionales, pues el sexto estipulaba “que el derecho de información será garantizado por el Estado”; mientras que el octavo refiere al derecho de petición, de la siguiente forma:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.⁶⁴

Con fundamento en lo anterior, “Alianza Cívica” solicitó a la presidencia información sobre los recursos y salarios que manejaba. La petición no sería atendida, como lo marca el artículo octavo “en breve término”, pues sería hasta 2006 cuando se contaría con información al respecto, siendo resultado de un proceso legal desarrollado frente a las instituciones judiciales competentes.

⁶³ *Ibid.*, pp. 10 y 11

⁶⁴ Artículo 6°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002

Lo anterior sentó un precedente en la lucha de la sociedad civil para lograr la transparencia de todos los funcionarios públicos que manejen recursos del erario, incluyendo al titular del poder ejecutivo. De esta forma, es posible apreciar como la sociedad civil exige condiciones para su participación, más allá del ámbito electoral y buscando incidir en los asuntos públicos, a través del conocimiento de los mismos, al contar con información y poder supervisar los programas gubernamentales y agencias de gobierno. Además, se visualiza con estas acciones, modificaciones en las relaciones de pesos y contrapesos que se establecen entre los Poderes de la Unión en México, pues fue una instancia del poder judicial la que dictó la sentencia para transparentar los recursos que maneja la oficina de la presidencia.

Con base en los esfuerzos realizados por “Alianza Cívica” el tema de la transparencia y el acceso a la información permearía, en años venideros, las agendas de las **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**, medios de comunicación y poderes ejecutivo y legislativo.

Para el año 2001, Luis Javier Solana, entonces asesor editorial del periódico *El Universal*,⁶⁵ se reunió con Juan Francisco Escobedo, quien era coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana (UIA), y con Ernesto Villanueva, quien fungía como Coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA; con ellos acordó la necesidad de abordar el tema de la comunicación y del derecho a la información como un tema central en la vida de la sociedad moderna de México y el mundo. En el marco de dichas discusiones se llegó a la conclusión de tener incidencia real en el tema, siendo necesario hacer partícipes a los medios de comunicación y a los académicos. Por lo tanto, se gestó una iniciativa académica en la que participaron distinguidas personalidades de las OSC, académicos y medios de comunicación; dando origen a un seminario nacional sobre el derecho a la

⁶⁵ Auditoría Superior de la Federación, Programa “Pesos y Contrapesos”, no. 61, ASF, transmitido en noviembre 28 de 2011, [en línea], en dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=oyrVYmahPY> (consultado el 23 de mayo de 2015)

información, denominado “Derecho a la Información y Reforma Democrática”. Este esfuerzo, posteriormente, daría luz al llamado “Grupo Oaxaca”⁶⁶.

El Seminario tuvo lugar durante los días 23 y 24 de mayo de 2001, en la Ciudad de Oaxaca, convocado por la UIA, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México. Inmediatamente después de este seminario se constituyó una Comisión Técnica del llamado Grupo Oaxaca, integrada por las siguientes 12 personalidades, provenientes de los ámbitos empresariales, académicos y periodísticos, mismos que eran conocedores de los temas del acceso a la información pública: Roberto Rock, director general adjunto editorial de *El Universal*; Luis Javier Solana, asesor editorial de *El Universal*; Miguel Bernardo Treviño y Sergio Elías Gutiérrez del *Grupo Reforma*; Jenaro Villamil de *La Jornada*; Luis Salomón, coordinador editorial de *El Informador de Guadalajara* y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la Maestría en Comunicación de la UIA; Ernesto Villanueva, coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA; Issa Luna Pla, investigadora del Programa Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA; Salvador Nava Gomar, coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anáhuac del Sur y Jorge Islas, profesor de la UNAM. Miguel Carbonell, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM participó en las primeras reuniones de la Comisión Técnica, pero argumentando razones personales y profesionales dejó de participar en el trabajo final de elaboración del proyecto de ley.⁶⁷

⁶⁶ El citado grupo no constituye una organización formal y su denominación proviene de la Periodista Ginger Thompson, corresponsal del New York Times. Quien, una vez que el grupo empezó a incidir en la opinión para gestionar el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, le nombra de esa forma a partir del lugar en que se realizó el citado Seminario. *Vid.* Juan Francisco Escobedo, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, julio de 2002, en: *Revista Derecho Comparado de la Información*. Número 2 julio-diciembre 2003. Pp 70-73 [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>. (consultado el 30 de marzo de 2013)

⁶⁷ *Ibid.*, p. 73

Como lo señala Juan Francisco Escobedo: “en el Grupo Oaxaca no hubo dirección unipersonal; sus deliberaciones, decisiones fundamentales y orientación estratégica y táctica radicaron en el ejercicio colegiado de la Comisión Técnica...” La misión del Grupo radicaba en adquirir voz en el espacio público para impulsar y posicionar el tema de un derecho fundamental, que es el derecho de acceso a la información pública e incentivar la elaboración y promulgación de una ley en la materia. Así, el 26 de mayo de 2001 se dio a conocer la llamada “Declaración de Oaxaca”.

Siguiendo a Escobedo, esta declaración constituye un instrumento mediático, a través del cual el Grupo Oaxaca se situó en el espacio público otorgando las directrices necesarias para dar orden al tema del acceso a la información pública, mismo que se encontraba empantanado en el derecho y la literatura académica mexicana, durante los pasados 25 años.⁶⁸ Con la conformación de la Comisión Técnica y con la Declaración emitida, se dio inicio al proceso de incidencia directa de parte del Grupo Oaxaca en el diseño, elaboración y aprobación de la LFTAIPG, proceso de gran relevancia pues constituyó las bases, desde la ciudadanía y de la mano con los medios de comunicación, para posicionar el tema en la agenda pública, ejerciendo presión mediática y abriendo el debate público. Sin embargo, el proceso fue largo, pues requirió de esfuerzos conjuntos para que un grupo, que había nacido de la sociedad civil con fines delimitados, lograra cabildear en el Congreso de la Unión su propuesta de ley.

Aunado a la declaración antes citada, el Grupo Oaxaca realizó un esfuerzo por delimitar y clarificar el tema del derecho de acceso a la información, tomando como marco de referencia la interpretación del Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, estableciendo los siguientes criterios básicos:

⁶⁸ *Ibid.*, p. 74

1. Se trata de un conjunto de derechos humanos universales.
2. El derecho a la Información tiene diversas vertientes que aluden a las libertades de opinión, expresión, prensa e información
3. El reconocimiento de la libertad de información, a su vez, tiene varias vertientes que es preciso dilucidar. Alude a los derechos a investigar, recibir y difundir información.
4. El derecho a la información en cuanto corresponde al ejercicio de las personas a recibir e investigar información, puede referirse al derecho a recibir información veraz y oportuna de los medios de comunicación, y también al derecho a recibir e investigar información en posesión de los Poderes del Estado.⁶⁹

Como es posible observar, para el tema que compete a la investigación, se tomaría el criterio número cuatro para comprender el derecho de acceso a la información pública. Al respecto, el Grupo Oaxaca delimitó el tema a abordar y sobre el cual se trabajaría para la emisión de un marco normativo, en específico la ley de acceso a la información, misma que exigió públicamente como se aprecia en el contenido de la Declaración.

Por su parte, y como se analizará más adelante, el poder ejecutivo federal emitió un borrador de iniciativa de ley de acceso a la información, con miras a presentarlo como proyecto en el Congreso de la Unión. Sin embargo, el Grupo Oaxaca tuvo acceso a dicho borrador, mismo que se encontraba a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y una vez realizada la revisión de su contenido, concluyó su carácter limitativo.

Frente al riesgo de que el tema quedase congelado en el legislativo, y más aún, que no cubriese con los criterios mínimos de la Declaración, el Grupo Oaxaca demandó en los medios de comunicación, que el presidente encomendara la creación de la iniciativa de ley a nuevos actores institucionales.

⁶⁹ Juan Francisco Escobedo. *La invención... op. cit.*, p. 43

De este modo, el Presidente de la República decidió que el proyecto pasara a manos de la Secretaría de Gobernación (Segob) y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía. Sin embargo, los integrantes del Grupo Oaxaca perdieron la confianza en que el poder ejecutivo fuese a emitir la iniciativa de ley de acceso a la información en México, prometida durante la campaña del entonces candidato a la presidencia, Vicente Fox. Por lo tanto, el grupo determinó la necesidad de dejar de exigirle al presidente la iniciativa de ley, concentrándose en la redacción de un proyecto de ley proveniente del mismo grupo. No obstante, conscientes del riesgo que representaba que el poder ejecutivo desviase la atención a un proyecto con contenidos limitados, el grupo se reunió en Oaxaca nuevamente, y acordó emitir el “Decálogo del Derecho a la Información”, mismo que, fue presentado en las primeras planas de los diarios *El Universal* y *Reforma*, constituyendo una estrategia mediática de posicionamiento de los siguientes diez principios:

- 1.- Derecho Humano Universal
- 2.- La información pública le pertenece a las personas
- 3.- Máxima apertura de los poderes del Estado
- 4.- Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado
- 5.- Procedimientos ágiles sencillos y a costos mínimos
- 6.- Mínimas excepciones de la norma
- 7.- Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias
- 8.- Tras la pista del dinero
- 9.- Consistencia Jurídica
- 10.- Promoción del Federalismo.⁷⁰

Varios de los puntos considerados en el Decálogo, se encontraban planteados en la “Declaración de Oaxaca”. Sin embargo, en este momento su complemento y publicación significaban el relanzamiento y vigencia de los

⁷⁰ *Ibid.*, p. 45

contenidos necesarios, a fin de ganar tiempo para diseñar la propuesta de proyecto de ley y, de manera simultánea, presionar al poder ejecutivo a que, en caso de optar por emitir su iniciativa de ley, ésta cumpliera con los criterios mínimos que el Grupo Oaxaca consideraba necesarios para una ley de acceso a la información pública.

Así, quedó explícita la importancia de la actuación del referido Grupo, mismo que, a través de la exposición pública en los medios de comunicación, influyó en los contenidos, evitando la presentación del primer borrador del poder ejecutivo en el Congreso de la Unión, y estimulando la presión social para empujar el tema en la agenda del gobierno.

En respuesta a las nuevas acciones emprendidas por el Grupo Oaxaca, y según lo menciona Escobedo, “la coyuntura hizo evidentes las contradicciones internas del gobierno, una de cuyas facciones desplegó acciones descalificadoras e intimidatorias hacia algunos de los miembros de la comisión técnica del grupo, que ya para entonces habían adquirido una significativa presencia pública”.⁷¹ Aunado a esto, el gobierno federal convocó a “Foros de Consulta Pública”, acción que es posible considerar como una estrategia de minimización de las acciones del Grupo Oaxaca, pues el gobierno contrarrestó la importancia del mismo, al emitir la convocatoria a la participación ciudadana directa, haciendo énfasis en que el citado Grupo no representaba la opinión de la ciudadanía en general respecto al tema. Por su parte, el *Grupo Reforma* publicó, el 25 de octubre de 2001, en su diario del mismo nombre, un desplegado donde señala: ¡No a la consulta del gobierno!

La situación se clarifica aún más, al considerar que fue el 12 de octubre de 2001, cuando el Grupo Oaxaca se reunió con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y con los líderes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, para presentar formalmente el proyecto de

⁷¹ *Ibid.*, p. 46

iniciativa de ley del multicitado grupo. En ese momento, Jorge Islas, en representación del Grupo, expuso la propuesta del mismo señalando lo siguiente: “1. Crear un marco normativo que asegure el acceso a la información pública; 2. Incentivar una cultura de combate a la corrupción, y 3. Incentivar la participación ciudadana, pues en la medida en que la sociedad tenga más información, más participará en asuntos colectivos.”⁷²

Es necesario detenerse un momento en este acontecimiento, pues es fundamental recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no faculta a la ciudadanía para emitir iniciativas de ley.⁷³ Por consiguiente, el Grupo Oaxaca tuvo que generar uno de los procesos conocidos en la literatura académica norteamericana como *Lobbying*, al ejercer acciones de cabildeo a fin de que la Cámara de Diputados fungiese como el sujeto facultado para emitir su propuesta de proyecto de ley de acceso a la información. La presión de una iniciativa proveniente de un grupo de ciudadanos y medios de comunicación, como lo era el Grupo Oaxaca se gestó, impulsando a los legisladores a tomarla en cuenta, pues en caso contrario, quedaría en evidencia su falta de voluntad política, e inclusive, la falta de congruencia del gobierno federal entre sus acciones y la promesa de campaña emitida por Vicente Fox.

El poder ejecutivo federal, lejos de apoyar el proyecto presentado por la ciudadanía, pero buscando mostrar congruencia con la promesas de campaña de Vicente Fox, presentó su propio proyecto de ley, situación que representaba la necesidad de implementar mayores esfuerzos por parte del Grupo Oaxaca. Era inminente que su proyecto de iniciativa de ley fuese presentado formalmente por un sujeto facultado para ello, lo más pronto posible, de tal modo que pudiese ser considerado en la agenda parlamentaria y turnado a la comisión respectiva, al igual que la propuesta del ejecutivo federal, a fin de que ambas fuesen

⁷² Citado en: Fidela Navarro Rodríguez, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2004, nota 156, p. 134

⁷³ “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: 1. Al Presidente de la República; 2. A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y 3. A las Legislaturas de los Estados...” En: Artículo 71, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002

dictaminadas simultáneamente. De este modo, el debate podría centrarse en los contenidos de ambos proyectos y el proceso de negociación sería una necesidad, garantizando así la permanencia en la escena pública del proyecto de iniciativa presentado por el Grupo. Por lo tanto, la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca se acercó a la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto.

De frente a este escenario, el entonces coordinador del grupo parlamentario del PRD, Martí Batres, fue el primer legislador que suscribió el proyecto de iniciativa del Grupo Oaxaca, para después recibir el apoyo de los diputados priistas, de los del PT, el PVEM y el único diputado de Convergencia por la democracia.⁷⁴ Bajo este apoyo, el día 6 de diciembre de 2001 se presentó la iniciativa en el Pleno de la Cámara de Diputados, donde la entonces diputada Beatriz Paredes, coordinadora del grupo parlamentario del PRI, informó de su deseo de suscribir la iniciativa.⁷⁵

Una vez que se garantizó la presentación formal de la iniciativa del Grupo Oaxaca, fueron necesarias las negociaciones entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara de Diputados. De esta forma, el proceso legislativo reclamó la necesidad de que las iniciativas que se presentaron se dictaminaran de manera simultánea. Por consiguiente, se abrieron los espacios de negociación, y fue Santiago Creel, entonces Secretario de Gobernación, quien, con el fin de fomentar el acercamiento entre las iniciativas, invitó a los diputados que suscribieron la iniciativa, elaborada por el Grupo Oaxaca, a integrar una mesa de negociación.

Los diputados aceptaron la invitación, pero establecieron como condición que el Grupo Oaxaca participase en las negociaciones, y más aún, que las

⁷⁴ Jorge Islas como integrante del Grupo Oaxaca, se reunió con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, donde recordó a los legisladores el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* y las agendas legislativas de cada grupo parlamentario, donde se incluía el "Afianzar las políticas de transparencia, de rendición de cuentas, de combate a la corrupción y a la impunidad". En: Issa Luna Pla, *op. cit.*, p. 112

⁷⁵ Cámara de Diputados, Versión Estenográfica de la Sesión del 6 de diciembre de 2001, correspondiente al Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la LVIII Legislatura, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, (consultada el 02 abril de 2013)

decisiones que los integrantes del citado grupo tomaron a nombre de los legisladores fuesen respetadas. Este hecho es importante rescatarlo, pues da muestra clara de la confianza en el Grupo Oaxaca y de su papel protagónico en las negociaciones.

Jorge Islas y Juan Francisco Escobedo, ambos integrantes de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca, encabezaron las negociaciones y lograron los acuerdos necesarios. No obstante, quedaron cuatro temas sin acuerdo, pero se resolvió que éstos fueran trasladados a la comisión legislativa de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (misma que estuvo encargada de dictaminar las dos iniciativas), y que fuesen sus integrantes quienes tomaran las resoluciones pendientes. Así, la citada comisión suscribió el dictamen final, mismo que se aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002.

Una vez logrado lo anterior, el reto estuvo en ejercer el cabildeo nuevamente, pero ahora con la Cámara de Senadores, situación que, como se verá más adelante, se complicó por la presencia de una iniciativa de Ley de Protección de Datos personales. Sin embargo, el Grupo Oaxaca se acercó al Senado y logró, con el cabildeo respectivo, el apoyo del PRI, mismo que fue decisivo. Por consiguiente, el Senado aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Es evidente que la actuación de lo que se denominó Grupo Oaxaca, constituyó un elemento esencial en la creación de la LFTAIPG, pues se encontraba integrado por: asociaciones civiles, medios de comunicación y académicos, representando un grupo muy nutrido de diversos actores, quienes potenciaron sus recursos para hacerse escuchar. Los medios de comunicación incentivaron la permanencia del tema en la agenda, la vigencia en el imaginario colectivo, la difusión y propaganda; mientras que los académicos permitieron la delimitación del tema, el análisis y la reflexión profunda en torno al mismo, y por

tanto, la posibilidad de detectar y contrarrestar la aprobación de un instrumento de simulación.

Los medios de comunicación impresos, presentes al interior del Grupo Oaxaca, estuvieron a favor de la ley de acceso a la información por diversas razones, de las cuales muchas tuvieron un impacto directo en la visión de los mismos como plurales y vanguardistas, como promotores de la democracia y del cambio. Entre las razones estaban la apertura de la información y con ella la obtención materia prima para su trabajo, la apertura de los medios en mayor medida, la idea de acercarse con la ciudadanía y la independencia de los mismos con respecto a los gobiernos. También los académicos buscaron mejorar la percepción ciudadana de los mismos, aumentar su visibilidad, ejercer un verdadero interés científico y con él, el nexo entre el gobierno y la academia. Por lo tanto, ambos medios de comunicación y académicos buscaron incidir en las agendas públicas.

Además de lo anterior, el Grupo Oaxaca también se integró por organizaciones de la sociedad civil, mismas que impulsaron una gran diversidad de causas que iban desde la generalidad de la democratización, hacia la igualdad, justicia social y combate a la corrupción, pero siempre coadyuvando a observar a la transparencia como medida para lograrlo. Muchas de estas causas y organizaciones son herederas de las expectativas depositadas en la democracia, después de la alternancia en el poder ejecutivo y la pluralidad en el legislativo, mismas que implicaron resolver la corrupción y la falta de confianza en el gobierno, así como las motivaciones de los actores que intervinieron.

Basándose en el análisis anterior, es factible determinar que el origen de la LFTAIPG en México, como proceso, se circunscribe en el marco de las demandas de transparencia, rendición de cuentas, profesionalización de la administración pública y combate a la corrupción, manifestadas por la sociedad civil organizada. Dichas demandas incentivaron al poder ejecutivo para abordar el tema, quien lo

puso entre las prioridades de gobierno, lo impulsó y lo retroalimentó tanto de las presiones internacionales, como de la presión nacional y seguimiento, a través de grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación, expertos o académicos, quienes buscaron aportar sus conocimientos en las discusiones públicas y más aún, de incidir en la agenda pública gubernamental. Por consiguiente, se abre paso al análisis de los llamados factores internos políticos.

3.2.2.2 Factores Internos Políticos: un camino desde las promesas y propuestas hacia la aprobación de la LFTAIPG

Los Factores Internos Políticos son aquellos que involucran actores cuyo ejercicio, al interior del Estado, refiere al gobierno formal y directo, y que actúan por medio de la organización política, jurídica o burocrática. Para facilitar el análisis respectivo, se abordan los citados factores, analizando a los actores involucrados. Primero se estudiará la actuación del poder ejecutivo, desde su inclusión del tema de transparencia y rendición de cuentas como medidas para el combate a la corrupción, tanto en sus propuestas, como en sus promesas de campaña, pasando por la elaboración de su proyecto de ley de acceso a la información y hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Posteriormente se abrirá paso al análisis del papel de la Cámara de Diputados la que, en el marco de la deliberación y la aprobación de la LFTAIPG, fungió como cámara de origen, y por último a la Cámara de Senadores, fungiendo como cámara revisora.

Es imprescindible recordar que toda la discusión anterior se enmarca en el reto que implicó para los citados actores políticos, el tener que responder a la demandas ciudadanas y por tanto, ser capaces de canalizar la presión de la sociedad civil organizada, académicos y medios de comunicación, tomando decisiones y configurando acciones para tales efectos.

Para dar inicio con el análisis del papel fundamental del poder ejecutivo, en la génesis de la LFTAIPG, se retoman los antecedentes que se tienen de los escasos impulsos de la transparencia por parte del Presidente de la República, desde los inicios de la década de los años 90 y hasta el año 2001. De este modo, es menester señalar que durante la administración del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), se arrancó un proyecto dirigido a impulsar la legitimidad del propio gobierno, a través de incentivar el control público y la participación directa de la ciudadanía mediante mecanismos de contraloría social. Por consiguiente, es factible constatar que la Presidencia de la República incluyó el tema de la transparencia del uso de los recursos públicos y la supervisión de los programas gubernamentales, al menos en el discurso. Por ejemplo:

“La filosofía de acción de la Contraloría Social tiene como propósito principal encauzar la participación ciudadana hacia una acción de carácter preventivo que permita no sólo rectificar rumbos y garantizar eficacia y transparencia en el manejo de los fondos públicos, sino fortalecer la conciencia social que haga del perfeccionamiento de la acción de gobierno una responsabilidad conjunta y corresponsable de toda la sociedad.”⁷⁶

Como se puede observar, el planteamiento al interior del discurso de la presidencia, involucraba directamente a la sociedad, haciéndola corresponsable, cuestión que reclamaba cambios en la misma, dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de una cultura de la legalidad. Para tales efectos, era clara la necesidad de que desde el gobierno federal no sólo se generase el marco normativo e institucional que impusiera sanciones a las conductas de corrupción, e incentivase la transparencia y rendición de cuentas; también se debía propiciar la generación de espacios y condiciones para que la ciudadanía ingresara a la discusión, y más aún, a la participación y acción para vigilar y supervisar el uso de los recursos públicos y el desempeño de los programas gubernamentales.

⁷⁶ María Elena Vázquez Nava, Secretaria de la Contraloría General de la Federación, Discurso pronunciado durante la V Conferencia Internacional Anticorrupción, Ámsterdam, Holanda, 10 de marzo de 1992, México, Unidad de Comunicación Social, Secogef, 1992, p. 24

En el marco de este discurso, es fundamental mencionar la puesta en marcha de la supervisión social del gasto etiquetado para obra pública, al interior de uno de los programas sociales del gobierno federal más amplios, es decir, el denominado Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad). Para lograr esto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) formó los llamados “Comités de Solidaridad”, los cuales constituían estructuras ciudadanas que determinaban la asignación de los recursos destinados a la obra pública en el marco del programa. La operación de los citados comités descansaba en que sus integrantes elegían un Vocal de Control y Vigilancia, el cual era considerado como un delegado al interior del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y del Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía; éste se encargaba, además de liderar al grupo y supervisar el gasto asignado, de interponer quejas y denuncias.

Para 1995, como se observó en el apartado anterior, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, fue el primer funcionario elegido por la Asociación Civil “Alianza Cívica”, para implementar la iniciativa de vigilancia ciudadana “Adopte un Funcionario”. Esta iniciativa de la sociedad civil es ejemplo de las demandas ciudadanas de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento del desempeño de los funcionarios. Sin embargo, durante el sexenio de Zedillo, la opacidad y la secrecía se mantuvieron.

Los niveles de corrupción se relacionaban de manera estrecha con las administraciones provenientes del PRI, de tal manera que, para las elecciones del año 2000, la “Alianza por el Cambio”⁷⁷, postulando como candidato a la presidencia a Vicente Fox, consideró electoralmente rentable promover posicionamientos, esfuerzos, marcos normativos e institucionales, en dirección a combatir la corrupción. De este modo, enarboló la bandera del “cambio”, y tomó como tema de campaña, al menos en el discurso, el combate a la corrupción (esta última vista como *status quo*), a través de incentivar avances en materia de

⁷⁷ Integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, la apuesta fue contundente, el discurso político del candidato Vicente Fox empleó como un elemento decisivo de distinción y ruptura con las prácticas del régimen del sistema de partido hegemónico, “la transparencia y la rendición de cuentas”. Así, su plataforma electoral señalaba lo siguiente:

“Cuarto compromiso
Ataque frontal a la corrupción

¿Qué vamos a hacer?

- Un gobierno honesto y transparente
- Un gobierno que informe con veracidad y oportunidad
- Fin a la impunidad de funcionarios que cometan actividades ilícitas
- Transparentar las percepciones que reciben los funcionarios públicos

La corrupción ha sido tolerada y fomentada durante muchas décadas y es un síntoma permanente del sistema político. La consecuencia es el ocultamiento de información y la impunidad, políticas públicas erradas, la destrucción de valores sociales y la descomposición social...

¿Cómo lo vamos a lograr?

...Realizando las reformas legales, que obliguen al poder ejecutivo a entregar en forma expedita la información que le requiera el Congreso de la Unión.

Transparentando y publicando la totalidad de las percepciones de los funcionarios. Queremos que los funcionarios sirvan a la gente y no a sí mismos, por tal motivo los funcionarios de este gobierno harán pública su declaración patrimonial.

Además, debido a que tiene cosas que ocultar, el gobierno ha sido cerrado y mantiene en secreto, de manera innecesaria, muchas de sus actividades. Esta situación, por si fuera poco, tiende a producir políticas públicas erradas...”⁷⁸

De la mano con la plataforma electoral planteada por la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, durante su campaña, atacó al PRI y a sus candidatos, acusándolos de ser los causantes y los agentes que permitieron la permanencia de la corrupción. En este sentido, se comprometió, bajo la bandera del “cambio”, a dar cauce a las demandas ciudadanas de transparencia y rendición de cuentas,

⁷⁸ Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), *Plataforma Electoral de Alianza por el Cambio para las elecciones federales del año 2000*, p.7, obtenida a través de solicitud al Instituto Federal Electoral (IFE), México D.F., octubre de 2013.

como medidas de combate a la corrupción, y a incentivar los mecanismos de pesos y contrapesos que, como se observó en apartados anteriores, se vieron nublados en la época del sistema de partido hegemónico, pues el presidente contaba con facultades metaconstitucionales⁷⁹ y se colocaba como “El gran Legislador”. El combate a la corrupción, incluía incentivar los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal. Así, Fox estableció entre sus diez compromisos de campaña los siguientes:

“2. Me comprometo a promover reformas legales y constitucionales que acoten las facultades del Presidente de la República; garanticen la autonomía y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y hagan realidad el federalismo y el municipio libre.

7. Me comprometo a poner fin al sistema de complicidad y de privilegios y a combatir la corrupción sin salvedades, pero sin venganzas políticas ni revanchas partidistas.”⁸⁰

Bajo esta línea se desarrolló la campaña electoral, hasta que finalmente el dos de julio del año 2000 la ciudadanía eligió como presidente a Vicente Fox, permitiendo presenciar la alternancia del partido en el poder, suscitándose ésta por la vía electoral y de una manera pacífica. Los resultados fueron reconocidos, tanto por el entonces presidente Ernesto Zedillo, como por los demás actores políticos. De esta forma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) realizó la declaración de validez de la elección el 2 de agosto del año 2000.

En el marco del contexto anterior, resulta evidente que la implementación de la transparencia y acceso a la información, como medidas de combate a la corrupción constituye una de las prioridades en la plataforma electoral de Vicente Fox, enmarcando las propuestas de campaña del candidato a la presidencia. Fox, de la mano con la competencia partidista, buscó la confianza ciudadana

⁷⁹ Vid. Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 190-199

⁸⁰ Vicente Fox, “10 Compromisos”, Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), en *Periódico Reforma. Corazón de México*. Miércoles 31 de mayo de 2000. México D. F., año 7, número 2362. Sección Nacional/Elecciones, p. 7^a. Responsable de la Publicación Edmundo Lee. Inserción pagada.

atacando a su oponente priista, a través de proponer el combate a la corrupción como ruptura con el sistema de partido hegemónico, propuso la eliminación de las facultades metaconstitucionales de las que gozaba el ejecutivo, fortaleciendo los mecanismos de pesos y contrapesos, como medida de rendición de cuentas horizontal.

Vicente Fox como candidato propuso poner al poder ejecutivo en observación de la ciudadanía y del resto de los Poderes de la Unión, acotando el margen de discrecionalidad del mismo, a través de reformas legales que incluyeron la creación de una ley de acceso a la información en México, pero a cambio empleó dichas propuestas como parte de una estrategia clave que le permitió obtener mayor cantidad de sufragios, y por tanto, ganar la Presidencia de la República. Es claro que desde su candidatura, fungió como un actor fundamental en la creación de la LFTAIPG.

El 1° de diciembre del año 2000, Vicente Fox tomó posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Durante su discurso de toma de posesión, destacó el tema de la transparencia y combate a la corrupción, refrendando los compromisos mencionados con anterioridad y resaltando la creación de una ley en la materia, no sólo como parte complementaria de sus compromisos de gobierno, sino como parte esencial de los mismos al continuar enarbolando la bandera de “cambio” y buscando canalizar las demandas ciudadanas al respecto. De esta manera, señaló lo siguiente:

“Para garantizar una democracia eficaz y una eficacia democrática, asumo el compromiso de promover siete reformas medulares, recogidas durante mi campaña a la presidencia como el mandato de cambio de los mexicanos: ...Una reforma que asegure la transparencia y el rendimiento de cuentas en la tarea de gobierno, para anular la corrupción y el engaño.”⁸¹

⁸¹ Cámara de Diputados, Crónica Parlamentaria, versión estenográfica del 1° de diciembre de 2013, Discurso de Vicente Fox en Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LVIII/1ro/1or1/dic/20001201.html> (consultada el 26 de abril de 2012)

Como se puede observar, el combate a la corrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas adquirió mayor relevancia, pues las expectativas de la ciudadanía con relación al desempeño del gobierno de la alternancia eran altas. De tal forma que el gobierno federal tendría que diseñar e implementar políticas que se distanciaran, de manera evidente, de las políticas implementadas por los gobiernos del PRI, y en seguimiento a la campaña presidencial de Fox, encontraron en el citado tema un nicho de oportunidad para cimentar una de las prioridades del gobierno en turno. Reflejo de lo anterior, es la inclusión de la transparencia y la rendición de cuentas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, y en la Agenda de Gobierno del Presidente.

Para hablar del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es preciso remitirse al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que estipula:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan nacional y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

Con fundamento en lo anterior y con base en la priorización que Vicente Fox, como presidente de México, fue otorgándole al tema durante los primeros meses de su administración, en el PND 2001 – 2006 se consideraron como dos de las cinco normas básicas de acción gubernamental a la transparencia y la rendición de cuentas, y se estableció que la corrupción constituía una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos en el ámbito nacional. El citado Plan incluyó que, con el objetivo rector de abatir los niveles de corrupción y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal (APF), se debía considerar como estrategia:

“Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad... Las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que deberán estar abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación. Esto debe realizarse mediante normas perfectamente definidas y conocidas tanto por los servidores públicos como por el conjunto de la ciudadanía...”⁸²

Aquí es posible observar que la corrupción fue abordada como problema y no como consecuencia de la secrecía y la opacidad. De este modo, el enfoque se encontraba directamente en el combate a la corrupción, y de manera secundaria en el incentivar la rendición de cuentas y por tanto la transparencia. No obstante, la inclusión de los citados temas, tanto en el discurso de toma de posesión, como en el PND, dan muestra del seguimiento y canalización por parte de la administración de Fox, al menos en el inicio, a las expectativas ciudadanas con respecto al gobierno de la alternancia, en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y por tanto, fueron parte de las bases para la elaboración de la LFTAIPG, pues la creación de la misma pasó de ser una promesa de campaña, a ser un proyecto del poder ejecutivo.

En seguimiento a lo anterior, se estableció el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006; mismo que, entre sus objetivos estratégicos consideró: “Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; así como transparentar la gestión pública y lograr la participación de la sociedad”.⁸³ En relación con este último objetivo, al interior del Programa se estableció como línea estratégica el dar calidad y transparencia a la gestión pública, y al interior de la citada línea se planteó como meta la expedición de la “Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia en la Gestión Pública (LFAITGP), en aras de garantizar el acceso a toda persona a la

⁸² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Talleres Gráficos de México, 2001, p. 45

⁸³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006*, México, Talleres Gráficos de México, 2001, p. 6

información sobre la Administración Pública Federal (APF) que no tenga el carácter de reservada o confidencial, proteger los datos personales de los servidores públicos en poder de las dependencias o entidades y transparentar la gestión gubernamental”.⁸⁴

El proceso de diseño y elaboración del proyecto de iniciativa de ley de acceso a la información que emitió el poder ejecutivo, tuvo lugar en el marco del citado Programa y se encontró en manos de un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron las Secretarías de Gobernación (Segob), de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam),⁸⁵ de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF). Según López Ayllón, en su texto “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal”, al interior de dicho grupo, y como parte de los trabajos preparatorios de la elaboración de la iniciativa de ley de acceso a la información del ejecutivo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía, realizó:

“una serie de estudios de legislación comparada, considerando las Leyes de Acceso o sus equivalentes de Estados Unidos, Canadá, España, Reino Unido, Francia, Italia, la Unión Europea, Irlanda, Bulgaria e India. Entre los aspectos que se analizaron destacaron los procedimientos de acceso a la información, el diseño institucional, los criterios de clasificación de la información, los sujetos legitimados para iniciar los procedimientos de acceso y los plazos de respuesta. Además, se diseñó un árbol de decisiones que mostraba las diferentes alternativas que podían seguirse para el diseño de la Ley, así como un documento que presentaba las principales decisiones de política que era necesario tomar antes de iniciar la redacción de la Ley.”⁸⁶

⁸⁴ *Ídem*

⁸⁵ A través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se modificó el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), para denominarse, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos. *Vid.* Secretaría de la Función Pública, Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública, SFP, [en línea], en dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspfi/mision/antecede.htm> (consultada el 01 de marzo de 2013)

⁸⁶ Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lycy Tacher Epelstein, *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, IJ-UNAM, 2004, p. 8

De manera simultánea, la Secodam elaboró un anteproyecto de ley de acceso a la información, mismo que, como se mencionó en el apartado anterior, se “filtró” a la prensa y fue objeto de diversas críticas, las cuales a juicio de López Ayllón fueron “injustificadas pues se trataba de un esfuerzo de buena voluntad de la Secodam por acercarse a los miembros de la sociedad civil para recibir sus comentarios, y finalmente no se trataba sino de un borrador de trabajo”.⁸⁷ Sin embargo, para identificar los alcances que tenía el citado anteproyecto, es posible remitirse a Kate Doyle, quien la describe como “aterradora”, pues otorgaba discrecionalidad a las entidades y dependencias del ejecutivo federal para clasificar la información, presentaba falta de plazos bien definidos para su cumplimiento y vacíos jurídicos.⁸⁸ Este anteproyecto de ley de acceso a la información fue analizado y criticado por el Grupo Oaxaca, ejerciendo presión mediática.

Para marzo de 2001 el referido grupo de trabajo intersecretarial tenía como prioritarios, para el proyecto de ley de acceso a la información del ejecutivo, los siguientes puntos:

- “- La ley de acceso a la información comprendería solamente a la Administración Pública Federal (APF) y a la Procuraduría General de la República (PGR)
- Por razones constitucionales la ley de acceso a la información sólo podría aplicarse en el ámbito federal, y no municipal ni estatal
- Se adoptaría un principio general de “acceso a la documentación administrativa” y una lista de “materias exceptuadas”, sujeta a temporalidad determinada
- La ley de acceso a la información incluiría obligaciones positivas para que las entidades de la APF pusieran información en internet.
- Incluiría la protección de datos personales
- Se consideraría tratamiento especial para las dependencias sensibles, PGR, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y Secretaría de Marina (Semar)
- El órgano de control sería de naturaleza administrativa.

⁸⁷ *idem*

⁸⁸ *Vid.* Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, Thomas S. Blanton, *et. al.* (coords), *Derecho de Acceso a la información pública en América*, México, Editorial Universidad de Occidente, 2003, nota 135, p. 34

- La ley de acceso a la información tendría un enfoque gradual, de información básica al principio hasta llegar a la máxima apertura
- La ley de acceso a la información no tendría efectos en documentos elaborados con anterioridad; pero se consideraría la expedición de una ley de archivos
- Se consideraría la modificación de otras leyes relacionadas, como la Ley de Información Estadística y Geográfica, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”⁸⁹

Posteriormente, entre abril y junio de 2001, el grupo de trabajo intersecretarial realizó diversas reuniones, con el fin de elaborar el anteproyecto de ley de acceso a la información que presentaría el ejecutivo. Con este propósito, se formó un subgrupo técnico integrado por los siguientes funcionarios públicos: Ricardo Sepúlveda, Lina Ornelas y Aldo Torres por parte de la Segob; Moisés Herrera y Cecilia Azuara por la Secodam; Sergio López Ayllón, Gustavo Bello y Fabiola Carreón por Cofemer, y Javier Laynez y Ana Brum por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF). El referido subgrupo estuvo encargado de la redacción del citado anteproyecto, cuya secretaría recayó en la Cofemer y un grupo de alto nivel, encabezado, entre otros, por los subsecretarios Eduardo Romero (Secodam), José Luis Durán (Segob), Jorge Álvarez Hoth (SCT) y el titular de la Cofemer, Carlos Arce.

Derivado de los trabajos implementados por el subgrupo antes mencionado, en julio de 2001 se elaboró un documento de trabajo cuyo contenido abordaba, como lo señala Luna Pla,⁹⁰ la idea de emitir una política administrativa aplicable a la APF, es decir, “un acuerdo presidencial” en lugar de una “ley reglamentaria”. Este acuerdo, a diferencia del anteproyecto criticado por Doyle, ya consideraba la idea de crear una estructura para dar cauce a solicitudes de información y establecía un plazo claro para la resolución de solicitudes; llenando algunos de los vacíos jurídicos que se criticaron del anteproyecto elaborado por Secodam y filtrado a la prensa.

⁸⁹ Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley... *op. cit.*”, p. 9

⁹⁰ Issa Luna Pla, *op. cit.*, p. 112

Para estas fechas, y como se abordó en el apartado respectivo, se formó el llamado Grupo Oaxaca, que como factor interno social desempeñó un papel esencial en la génesis de la LFTAIPG, pues se ubicó como el interlocutor de la sociedad civil en la materia. En octubre de 2001, las acciones del Grupo Oaxaca impulsaron al ejecutivo federal para que, a través del grupo de trabajo intersecretarial antes mencionado, acordara la realización de una consulta pública. La consulta, siguiendo a López Ayllón, “buscaba recoger de una manera eficaz, el sentir de los interesados y de mejorar el proyecto que se tenía en ese momento”, teniendo como destinatarios: grupos sociales y políticos, expertos y líderes de opinión, así como funcionarios de la APF. Pese a lo anterior, y como lo señaló el entonces subsecretario de la Segob, en una entrevista con el periódico *Reforma*, su propuesta de ley estaba bastante adelantada, faltándole solamente “los acabados”.⁹¹ Esta declaración llevó a que el Grupo Oaxaca se opusiera a la citada consulta, pues la referida propuesta de ley se encontraba casi terminada y la consulta sólo significaría una “fachada” de proceso de legitimación de la ciudadanía a la misma, dejando de lado diversos contenidos que, a juicio del Grupo Oaxaca, eran necesario.

La consulta se desarrolló en cuatro foros regionales, en la Ciudad de México, Veracruz, Guadalajara y Monterrey, de manera simultánea a la implementación de un foro virtual en internet, en el cual se publicaron documentos que se habían ocupado para la redacción del anteproyecto. Así, se reportó la participación de 204 personas, las cuales realizaron 700 propuestas aproximadamente. También implicó la consulta de especialistas internacionales en la materia, con el fin de conocer la experiencia de leyes similares.

Pese a la oposición del Grupo Oaxaca a la consulta, sus resultados fueron incorporados al anteproyecto de ley de acceso a la información del ejecutivo, y en

⁹¹ Entrevista retomada y cuestionada por Carbonell, Miguel, “La estrategia del caracol”, *periódico Reforma*, 25 de octubre de 2001, p. 13^a. En ella Carbonell cuestiona ¿Para qué entonces convocar a los foros de consulta que se van a llevar a cabo en varias ciudades de la República? ¿Se trata de la vieja treta priista para legitimar un proyecto que ya está cocinado con el objetivo de poder servirlo ante los legisladores revestido del “apoyo ciudadano”? la cuestión es por lo menos sospechosa...

noviembre de 2001, Carlos Arce, entonces titular de la Cofemer, consultó al Presidente Vicente Fox sobre las acciones que se deberían tomar, decidiendo presentar la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información la noche del 30 de noviembre de 2001. Al respecto, López Ayllón señala que, si bien la prensa dijo que “el anteproyecto había sido entregado de manera subrepticia. En realidad la complejidad de integrar el paquete final en medio de consultas de último minuto y de asegurar logísticamente la firma del presidente Fox, quien se encontraba fuera de la Ciudad de México, retrasaron la entrega del anteproyecto algunas horas”.⁹²

Con base en lo anterior, es posible vincular la actuación del Presidente Fox, en razón de las presiones internacionales y de las demandas ciudadanas en materia de combate a la corrupción, al haber propuesto de manera explícita la generación de una ley de acceso a la información. Fue así como estableció a la transparencia como prioridad en sus primeros años de gobierno, buscando responder no sólo a las expectativas ciudadanas del mismo, como “primer gobierno de la alternancia”, sino también legitimándose más allá del triunfo electoral, como gobernante, al buscar “romper” con la opacidad que había caracterizado a los gobiernos priistas, o cuando menos diseñar medidas en materia de transparencia y combate a la corrupción. Por lo tanto, el proyecto de ley en la materia, se presentó en la Cámara de Diputados, situación que implicó la interrelación con el poder legislativo y sobre la cual es necesario apuntar que, a diferencia de lo acontecido en el PRI, Fox como Presidente no era el líder máximo de su partido y tampoco tenía el control de la bancada panista en el congreso.

Esta última idea abre paso al análisis de la actuación e intereses de la Cámara de Diputados, órgano legislativo sobre el cual también recayeron las expectativas ciudadanas acerca del gobierno de la alternancia.

⁹² Sergio López Ayllón, *La creación de la Ley... op. cit.*, p. 16

Al respecto, es preciso recordar que el contexto político y el proceso de alternancia que México presenció para el año 2000, incluyó nuevas relaciones que se entablaron entre los poderes ejecutivo y legislativo, mismas que permitieron la emergencia de escenarios distintos, tanto en integración, como en interacción, y por consiguiente, la presencia de mecanismos de pesos y contrapesos entre ambos poderes, y con ellos la anhelada rendición de cuentas horizontal.

Para comprender el rol protagónico adquirido por la Cámara de Diputados, como parte del poder legislativo, se inicia por analizar la integración de la misma en la LVIII Legislatura, que abarcó de 2000 a 2003 y que constituye un actor fundamental en la aprobación de la LFTAIPG en 2002.

En esta Legislatura, resultado de la votación analizada en el apartado de antecedentes, ningún partido logró tener mayoría absoluta. El PRI obtuvo 211 diputados, el PAN 206 y el PRD 50 (ver Cuadro 3.4), permitiendo que el resultado correspondiera a una Cámara de Diputados de integración plural, donde los partidos de oposición ocupaban 294 escaños, escenario que reclamaba procesos de deliberación y negociación para que cualquier iniciativa, proviniese del poder ejecutivo o de los grupos parlamentarios, encontrara resonancia y apoyo.

Cuadro 3.4 Año 2000: Integración de la Cámara de Diputados								
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
Diputados de mayoría	136	132	23*	2*	6	1	0	0
Diputados de representación proporcional	70	79	26	6	11	3	3	2
Total	206	211	50	7	17	4	3	2
Porcentaje de diputados por ambos principios	41.2%	42.2%	10%	1.4%	3.4%	0.8%	0.6%	0.4%
* La exacta aplicación de la fórmula legal le daría al PRD 24 diputados de mayoría, pero una diputada perredista decidió pasar a formar parte de la fracción parlamentaria del PT								
<i>Fuente:</i> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, <i>La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas</i> , México, Cal y Arena, México. 2000, p. 237								

Bajo esta configuración de la Cámara de Diputados, el presidente estaba obligado a negociar y establecer acuerdos. El PRI, pasó a ser partido de oposición, sin embargo, no dejó de ejercer un papel fundamental en las decisiones, pues se constituyó como el partido con el mayor número de curules en ambas cámaras, estableciéndose como la fuerza de apoyo necesaria para las reformas a la CPEUM.

Para el caso que nos compete, la aprobación de la LFTAIPG, como ley ordinaria, requería de mayoría simple en la Cámara de Diputados. Por consiguiente, era necesario sumar esfuerzos de al menos dos de los tres grandes partidos (PRI, PAN y PRD) con el fin de obtener el 50% + 1. De esta manera se evidenciaba que para la realización de cualquier reforma constitucional u ordinaria, el partido en el poder necesitaba del apoyo de al menos otro de los dos grandes partidos de oposición, es decir, el PRI y el PRD, pues el PAN contaba con el 41.2% de los diputados en la cámara, aún menos que el PRI, quien tenía el 42.2% de los escaños.

En medio de las discusiones entre la Cofemer y la Secodam, para elaborar la propuesta de ley de acceso a la información del ejecutivo, y considerando que el Grupo Oaxaca se encontraba en plena actividad con el fin de impulsar la propuesta propia, para el 11 de julio de 2001 el diputado federal Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, perteneciente al grupo parlamentario del PRD, presentó un proyecto de ley, denominado como “Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”. Este esfuerzo, si bien constituye el primer intento, no consiste en una acción aislada. No cabe duda que con la presentación de esta iniciativa de ley, el PRD se adelantó a la propuesta oficial al tiempo de ubicar ciertos elementos relevantes en la agenda del legislativo.

De esta forma, la propuesta de Barbosa consideraba que la información debiese cumplir con criterios de suficiencia, veracidad y disponibilidad, señalaba

que el acceso a la misma no debía encontrarse condicionado a una fundamentación, además de establecer supuestos de excepción relativos, pues responden a la afectación de “intereses públicos preponderantes” e “intereses y derechos privados preponderantes”, con un plazo de reserva de 10 años. En este sentido, la iniciativa constituyó un insumo para la realización de la LFTAIPG, pues sirvió para incentivar aún más la discusión sobre los contenidos que debería tener una ley de acceso a la información para México y con ello fomentar el interés de los líderes de opinión y de los coordinadores parlamentarios en la materia. No obstante, su contenido era calificado como limitado, pues sólo consideraba la aplicación de la ley al poder ejecutivo.

La citada iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Mientras tanto, la elaboración de los proyectos de iniciativa de ley de acceso a la información, tanto del poder ejecutivo como del Grupo Oaxaca siguieron su curso aunque; no de manera aislada pues, como se pudo observar en párrafos anteriores, la elaboración de ambos fue paralela e implicaron cambios en cada proyecto que impactaban en el otro.

El 12 de octubre de 2001, el Grupo Oaxaca acudió al Salón de Protocolos del Palacio Legislativo de San Lázaro y se reunió con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados para entregarle su proyecto de iniciativa de ley de acceso a la información. En dicha reunión estuvieron presentes los coordinadores de los grupos parlamentarios de los tres principales partidos: la diputada Beatriz Paredes Rangel por el PRI, el diputado Felipe Calderón Hinojosa por el PAN y el diputado Martí Batres Guadarrama por el PRD. Por parte del Grupo Oaxaca estuvo Jorge Islas, quien recordó a los legisladores sus compromisos asentados en “el Programa Nacional de Desarrollo, el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional y las agendas legislativas de cada grupo parlamentario.”⁹³

⁹³ Issa Luna Pla, *op. cit.* p. 116

Como se ha mencionado anteriormente, la CPEUM no otorga el derecho de iniciativa de ley a la ciudadanía. Por consiguiente, el Grupo Oaxaca buscó que la Cámara de Diputados presentara su iniciativa. Al respecto, a los diputados no les era conveniente hacer caso omiso de la misma, incentivándolos a tomarla en cuenta con atención, pues el Grupo Oaxaca ya había llevado a cabo una serie de maniobras con recursos mediáticos, académicos y de presión social que le permitieron ser considerado como el interlocutor de la sociedad civil en la materia frente a los legisladores.

Por su parte, el ejecutivo federal presentó su iniciativa ante la Cámara de Diputados. Sin embargo, el número de diputados integrantes del grupo parlamentario del partido en el poder (PAN) no alcanzaba para aprobar la iniciativa foxista, siendo necesarias la deliberación y la negociación. El Presidente Fox no era el líder máximo del PAN, situación que implicaba mayor negociación con los diputados de su partido. No obstante, esto se facilitó pues el PAN se encontró interesado en legitimar el gobierno del presidente Fox, no sólo a través del triunfo obtenido en las urnas, con el 42.52% de la votación, sino también con la implementación de acciones que fueran congruentes con los compromisos del partido durante la campaña foxista y su inclusión en el discurso del “cambio”. Además, los diputados del PAN debían responder a las expectativas de la ciudadanía, por lo que el tema del combate a la corrupción, a través de la transparencia y la rendición de cuentas, representaba una opción.

Para este momento, el proyecto de iniciativa de ley de acceso a la información elaborada por el Grupo Oaxaca aún no contaba con el respaldo de la Cámara de Diputados, para ser presentada como iniciativa de ley. Así, el riesgo de un “albazo legislativo” se encontraba latente. Francisco Escobedo relata: “sólo existía una manera de impedir el albazo: Conseguir que la iniciativa ciudadana se convirtiera en una iniciativa formal, para obligar a la comisión legislativa correspondiente a dictaminar simultáneamente la iniciativa ciudadana y la

iniciativa gubernamental.”⁹⁴ De esta forma, la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca inició con un intenso cabildeo ciudadano de su proyecto frente a los diputados, mismo que duró casi cinco días, representando la primera experiencia exitosa en la materia.

Al respecto, el PRI se encontraba en un papel delicado, pero decisivo. Por un lado, el PRD, a través del diputado Barbosa había emitido su propuesta de ley de acceso a la información, y por el otro, el PAN haría suya la iniciativa del ejecutivo. El PRI no contaba con una propuesta propia de ley en la materia y, frente a la imperativa situación de tomar postura, la presentación de la propuesta del Grupo Oaxaca significó una oportunidad de suscribir una iniciativa que emergía de la sociedad civil, y con ella la opción de fijar una postura sobre el tema.

Como resultado del cabildeo, Martí Batres Guadarrama, Coordinador del grupo parlamentario del PRD, fue el primero en suscribir la propuesta del Grupo Oaxaca, misma que sería firmada por diputados correspondientes a cinco grupos parlamentarios (PRI, PRD, PT, PVEM y CDPPN): José Narro Céspedes, Ney González Sánchez, Felipe Solís Acero, César Augusto Santiago Ramírez, Salvador Cosío Gaona, José Manuel del Río Virgen (único diputado de CDPPN en ese momento), José Antonio Hernández Fraguas, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Lorena Beurregard De los Santos y María Elena Chapa Hernández. Dentro de los doce diputados firmantes, destaca la Presidenta de la Cámara de Diputados y coordinadora del grupo parlamentario del PRI, Beatriz Paredes Rangel, quien en la presentación formal de la iniciativa ante el Pleno de la Cámara, el 6 de diciembre de 2001, exclamó: “Disculpe, diputado, está suscrita la iniciativa también por su servidora, diputada Beatriz Paredes.”⁹⁵ Juan Francisco Escobedo⁹⁶ determina que esta acción representó un gesto de astucia en el

⁹⁴ Francisco Escobedo, *La Invención de... op. cit.*, p. 48

⁹⁵ Cámara de Diputados, Versión Estenográfica de la Sesión del 6 de diciembre de 2001, correspondiente al Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la LVIII Legislatura, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, (consultada el 02 abril de 2013)

⁹⁶ Juan Francisco Escobedo, *La invención de...op. cit.*, p. 49

marco de un momento emotivo, en el que el Grupo Oaxaca se encontraba como invitado en el desarrollo de la Sesión. De esta manera, la iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados (ver cuadro 3.5), a la cual habían sido turnadas también las iniciativas del diputado Barbosa y del ejecutivo federal.

Cuadro 3.5 Integración de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados				
No.	NOMBRE	CARGO	PARTIDO	ENTIDAD
1	Diputado Coronado Olmos, Tomás	Presidente	PAN	Jalisco
2	Diputado Gandarilla Carrasco, Víctor Manuel	Secretario	PRI	Sinaloa
3	Diputado Hernández Fraguas, José Antonio	Secretario	PRI	Oaxaca
4	Diputado Rivera Pérez, Eduardo	Secretario	PAN	Puebla
5	Diputado Barbosa Huerta, Luis Miguel Gerónimo	Secretario	PRD	Puebla
6	Diputado Añorve Baños, Manuel	Integrante	PRI	Guerrero
7	Diputado Cosío Gaona, Salvador	Integrante	PRI	Jalisco
8	Diputado Granja Ricalde, Federico	Integrante	PRI	Yucatán
9	Diputado Leyva Acevedo, Efrén Nicolás	Integrante	PRI	Guerrero
10	Diputado Mantecón Rojo, Jaime	Integrante	PRI	Veracruz
11	Diputado Ocampo Fernández, Ricardo Augusto	Integrante	PRI	Campeche
12	Diputada Paredes Rangel, Beatriz Elena	Integrante	PRI	Tlaxcala
13	Diputado Reyna García, José Jesús	Integrante	PRI	Michoacán
14	Diputado Sandoval Ochoa, Jorge Esteban	Integrante	PRI	Chihuahua
15	Diputado Santiago Ramírez, César Augusto	Integrante	PRI	Chiapas
16	Diputado Zavala Echavarría, Roberto	Integrante	PRI	Sinaloa
17	Diputado Blake Mora, José Francisco	Integrante	PAN	Baja California
18	Diputada Cuevas Barrón, Gabriela	Integrante	PAN	Distrito Federal
19	Diputada Dávalos Márquez, Martha Patricia	Integrante	PAN	Guanajuato
20	Diputada Gómez Mont y Urueta, María Teresa	Integrante	PAN	Distrito Federal
21	Diputada Laviada Hernández, Cecilia	Integrante	PAN	Distrito Federal
22	Diputada López Mares, María Guadalupe	Integrante	PAN	Guanajuato
23	Diputado Martínez Cruz, Miguel Ángel	Integrante	PAN	Jalisco
24	Diputado Mireles Pérez, Rodrigo David	Integrante	PAN	Jalisco
25	Diputado Pellegrini Pérez, Germán Arturo	Integrante	PAN	Jalisco
26	Diputado Villarreal Castro, Néstor	Integrante	PAN	Coahuila
27	Diputado Hernández Estrada, Lorenzo Rafael	Integrante	PRD	México
28	Diputado Sotelo Rosas, David Augusto	Integrante	PRD	Guerrero
29	Diputado Escobar y Vega, Arturo	Integrante	PVEM	Yucatán
30	Diputado Narro Céspedes, José	Integrante	PT	Distrito Federal

Fuente: Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, LVIII Legislatura, en dirección URL:
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultIntegComisiones.php?SID=&PODER=1&COMISION=37&LEGISLATURA=58&PARTIDO=&CARGO=#1> (Consultado el 02 de abril de 2013)

En diciembre de 2001, las tres iniciativas de ley de acceso a la información se consideraban para la discusión al interior de la citada comisión. Sin embargo, los legisladores decidieron aplazar el debate para el siguiente periodo ordinario de sesiones, y se realizaron estudios y análisis de los proyectos, a fin de ubicar las similitudes y diferencias entre los mismos. Para marzo de 2002, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública determinó incorporar la iniciativa del PRD (presentada por el diputado Barbosa) en la minuta de la iniciativa del Grupo Oaxaca, derivando en una discusión entre dos iniciativas de ley, la del Grupo Oaxaca y la presentada por el ejecutivo federal.

El dictamen al interior de la Comisión significó entablar procesos deliberativos y de negociación. Para tales efectos, el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, invitó a los diputados que suscribieron la iniciativa elaborada por el Grupo Oaxaca a integrar una mesa de negociación y los diputados opositores accedieron. No obstante, establecieron como condición que el referido grupo se encontrara presente en dicha mesa de negociación, y no sólo eso, pues le otorgaron tal confianza, que señalaron que las decisiones que éste tomara a nombre de los legisladores serían aceptadas por los mismos.

En la mesa de negociaciones participaron los siguientes actores: por parte del Grupo Oaxaca, Jorge Islas, catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Juan Francisco Escobedo, coordinador de la maestría en comunicación de la Universidad Iberoamericana (UIA). Por el ejecutivo federal, Sergio López-Ayllón, Coordinador General de Proyectos Especiales de la Cofemer; Ricardo Sepúlveda, representante de la Segob, y Javier Gutiérrez, de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Por la Cámara de Diputados, Víctor Gandarilla y Luis Miguel Barbosa Huerta, ambos secretarios de la Mesa Directiva de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

El avance en los procesos de negociación fue considerable, pues las coincidencias en los contenidos de los dos proyectos en discusión representaban

el 99% de los mismos. Muestra de lo anterior es lo señalado por López-Ayllón como líneas de convergencia del proyecto de Grupo Oaxaca con la iniciativa del ejecutivo, al mencionar los siguientes aspectos fundamentales de ambos proyectos:

- “- Establecían el derecho de acceso a la información pública a cualquier persona
- Comprendían a los tres Poderes de la Federación y a los organismos constitucionales autónomos
- Establecían una serie de excepciones razonables al acceso a la información
- Precisaban que la entrega de información no podría condicionarse a un uso determinado
- La información mínima que debían difundir de oficio los sujetos obligados
- Procedimientos para el acceso a la información y un recurso administrativo de revisión para inconformidades del solicitante.
- Creaban un órgano encargado de aplicar la ley, responsable de elaborar y presentar ante el Congreso un informe anual sobre el acceso a la información.”⁹⁷

Como se abordó en el segundo capítulo del presente trabajo, el último punto de los aspectos mencionados, correspondiente al órgano encargado de aplicar la ley, se encuentra estrechamente vinculado con el quinto principio que Mendel señala para guiar la construcción de las leyes de acceso a la información en el mundo, al hablar de los “Procesos para facilitar el acceso a la información”⁹⁸, a través de un órgano encargado de tales funciones. De la misma forma, se enfatiza su relevancia, al encontrarse inmerso en la tercera área de las principales diferencias entre las leyes de acceso a la información en el mundo, propuesta por Ackerman y Sandoval, es decir “la supervisión y seguimiento”⁹⁹.

El debate en materia de la ley de acceso a la información en México también refirió a la creación del órgano garante del acceso a la información, pues ambos proyectos, tanto el del ejecutivo federal, como el del Grupo Oaxaca,

⁹⁷ Sergio López-Ayllón, “La Creación de la Ley... *op. cit.*”, nota 44, p. 17

⁹⁸ Toby Mendel, *The Public's Right... op.cit.*

⁹⁹ *Vid.* John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, pp. 24 - 34

coincidían en que dicho órgano contara con autonomía presupuestal, de operación y de decisión. No obstante, el proyecto del ejecutivo le denominaba Comisión de Garantías de la Información, integrado por tres comisionados, mientras que el proyecto del Grupo Oaxaca le denominó Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, considerando que se integrase por cinco consejeros. Así, es respecto a la integración de este órgano donde surge una de las primeras diferencias sustanciales entre los dos proyectos que dictaminaba la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, pues la discusión se centraba en la ratificación o no, por parte del órgano legislativo, de la designación de los comisionados del órgano garante en cuestión.¹⁰⁰

En este tema, el ejecutivo federal propuso que a efecto de asegurar su autonomía, la Comisión de Garantías de la Información estuviera “integrada por tres comisionados nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal, quien los designaría previa consulta con organizaciones sociales, a través de la Secretaría de Gobernación”.¹⁰¹ Por su parte, el Grupo Oaxaca buscaba poner límites a la designación del ejecutivo y otorgar al Instituto mayor libertad de acción, emancipándolo desde su creación e integración de los posibles compromisos con el poder ejecutivo. En este sentido, propuso que los comisionados del Instituto fueran ratificados por mayoría simple en la Cámara de Diputados, y en caso de que ésta se encontrase en receso, por la Comisión Permanente.

Como se puede observar, este tema tiene implicaciones amplias en las facultades de los dos poderes ejecutivo y legislativo, así como en su interacción y procesos de pesos y contrapesos. Por lo tanto, era necesario que el debate incluyera conocimientos jurídicos constitucionales, pues el artículo 89 de la

¹⁰⁰ El artículo 33 del dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala que el órgano garante recibiría tal denominación, y estipuló que se encontrase integrado por 5 comisionados, Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, LVIII Legislatura, Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (consultado el 26 de mayo de 2014)

¹⁰¹ Artículo 36 de la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el poder ejecutivo

CPEUM en su fracción II establece que el ejecutivo federal goza de la facultad de “nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”. Sin embargo, el texto constitucional, en las fracciones III, IV y IX del citado artículo, también involucra al Senado en casos como: la ratificación del Procurador General de la República y la aprobación de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, mandos superiores de las fuerzas armadas y de Hacienda.¹⁰²

La propuesta del Grupo Oaxaca implicaba una reforma constitucional, pues es la Cámara de Senadores y no la de diputados la que interviene en la ratificación de funcionarios federales. Empero, al interior de la negociación, el diputado Armando Salinas, del grupo parlamentario del PAN, logró el consenso al establecer que el artículo 34 del proyecto de ley considerase lo siguiente: “el Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el ejecutivo federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente con la misma votación...”¹⁰³

Al igual que en el punto anterior, y pese a las múltiples coincidencias de ambos proyectos, para finales de marzo de 2002, quedaban sin resolver algunos temas torales, mismos que marcaban diferencias importantes. Para completar el análisis de la actuación de los diputados, es preciso mencionar estos temas, su análisis y conclusión, pues esto permite observar las principales diferencias y su status en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

¹⁰² Artículo 89, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002

¹⁰³ Artículo 34 del Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (consultado el 26 de mayo de 2014)

El segundo de los temas radicó en estipular, al interior de la ley de acceso a la información, su carácter reglamentario. El proyecto del ejecutivo federal no mencionaba dicha especificación, al partir de que dicha mención, como lo señala López-Ayllón,¹⁰⁴ resultaba innecesaria, pues el carácter reglamentario de una ley no es determinado por su señalamiento explícito, sino por su contenido, y son los tribunales respectivos los que consideran si reglamenta alguna disposición al interior del texto constitucional. De esta forma, la ausencia de una mención explícita no afectaba el establecimiento de la procedencia de un juicio de amparo. No obstante, el Grupo Oaxaca, argumentando la historia limitativa del derecho a la información por parte de la interpretación de la Corte, sí propuso la inclusión de dicho señalamiento explícito en el artículo primero, como “ley reglamentaria del artículo sexto constitucional”. Al respecto, Luna Pla crítica la posición del ejecutivo al señalar: “la Cofemer consideró que si la ley definía el acceso a la información como un derecho fundamental (o natural e inherente de las personas, como sugirió el Grupo Oaxaca), significaría mayores obligaciones al gobierno y mayores costos a las autoridades, aunque no ignoraban que tener una ley reglamentaria del artículo sexto era lo más idóneo en un sistema democrático en vías de fortalecerse”.¹⁰⁵ Este tema no quedó resuelto en la mesa de negociación, pues como se verá más adelante, se retomó en las discusiones en el Pleno de la Cámara.

El tercer tema también encuentra una estrecha relación con los principios que Mendel señala para guiar la construcción de las leyes de acceso a la información en el mundo, al referirse a “Limitación a las excepciones y la transparencia tiene precedencia”¹⁰⁶, al abordar las controversias en materia del establecimiento de un sistema de excepciones y al señalar que las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura deben ser reformadas o abolidas. El tema también se vincula con la segunda de las áreas en las que se enmarcan las principales diferencias entre las leyes de acceso a la información en

¹⁰⁴ Sergio López-Ayllón, *La Creación de la Ley... op. cit.*, p. 21

¹⁰⁵ Issa Luna Pla, *op. cit.*, p. 125

¹⁰⁶ *Vid.* Toby Mendel, *The Public's Right... op.cit.*

el mundo, propuestas por Ackerman y Sandoval, es decir “las excepciones”,¹⁰⁷ pues no toda la información en posesión de los sujetos obligados debiese ser pública, al menos bajo cierta temporalidad.

Por lo tanto, en el caso de la elaboración de la ley de acceso a la información en México, el tercer tema de controversia radicó en la disyuntiva de estipular o no la derogación de todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opusieran a lo establecido por la ley. Si bien los dos proyectos reconocían que el derecho de acceso a la información no es ilimitado y que era necesario tener información considerada como reservada para la protección de la seguridad nacional y pública, así como para la protección a la vida privada, cada proyecto fijaba su posición al respecto. El proyecto del ejecutivo federal señalaba que no se derogarían las disposiciones en materia de acceso a la información que estuviesen establecidas en otras leyes, al menos no sin tener un estudio detallado de las leyes que significarían contradicción. Por su parte, el Grupo Oaxaca, con el fin de evitar que el derecho de acceso a la información fuese afectado, propuso la creación de un listado de causales para reservar la información, y derogar las disposiciones que en otras leyes reservaran cualquier tipo de información no contemplada en el citado listado. Las diferencias respecto al tema, entre ambos proyectos, fue resuelta cuando en la mesa de negociaciones se acordó la supresión del artículo octavo transitorio¹⁰⁸ de la propuesta del ejecutivo, y se enfatizó en que en el artículo 14 fracción I se encontraban implícitas las disposiciones que tenían impacto, al señalar que: “también se considerará como información reservada: la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.”¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vid. John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, pp. 24 - 34

¹⁰⁸ El artículo 8° transitorio señala: “Esta Ley no deroga las disposiciones que, en materia de acceso a la información, estén establecidas en otras leyes” en Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

¹⁰⁹ Artículo 14, fracción I, del Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (consultado el 26 de mayo de 2014)

Como cuarto tema de polémica y materia de diferencias entre los dos proyectos, se encontraba la manera en que se daría certeza jurídica a quien solicitase información, con el fin de asegurarle el mayor acceso a la misma. La discusión se desarrolló entre dos posiciones, la *positiva* o *negativa ficta* frente a la ausencia de respuesta de la autoridad, una vez vencidos los plazos establecidos para tales efectos. Al respecto, la propuesta del ejecutivo planteaba la *negativa ficta*, es decir, que frente a la falta de respuesta por parte de la autoridad, el solicitante debía considerar que se trataba de una respuesta negativa, teniendo la posibilidad de interponer un recurso ante el órgano supervisor de la ley. A diferencia de lo anterior, el Grupo Oaxaca propuso la *positiva ficta*, es decir, que el silencio de la autoridad, una vez vencido el plazo establecido por la ley, se considerase como un acto de negligencia, por lo que la autoridad quedaría obligada a responder al solicitante ‘positivamente’ dentro de los siguientes 10 días hábiles.¹¹⁰ De este modo, se evitaría que el solicitante quedase en estado de indefensión ante el silencio de la autoridad. El tema fue resuelto al quedar la *positiva ficta* en el artículo 53; sin embargo, el ejecutivo añadió un segundo párrafo al citado artículo, donde se señaló que el Reglamento establecería “un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información”.¹¹¹

Por último, es necesario mencionar que entre los proyectos también existía una diferencia sobre si las resoluciones del órgano garante debiesen ser vinculatorias o no a los sujetos obligados. El Grupo Oaxaca proponía que sí; mientras el ejecutivo federal argumentaba que esta propuesta podría resultar inconstitucional, pues atentaba contra la división de poderes, ya que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como órgano administrativo del ejecutivo federal no podría emitir recomendaciones vinculatorias a los poderes legislativo y judicial.

¹¹⁰ Kate Doyle, “Acceso a la información... *op. cit.* nota 135, p. 36

¹¹¹ Artículo 53 del Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (consultado el 26 de mayo de 2014)

Pese a las diferencias antes expuestas, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados logró el consenso, con gran esfuerzo en los procesos deliberativos y de negociación que se entablaron entre los actores participantes. Así, se elaboró una versión final del dictamen, utilizando como base el proyecto del ejecutivo, pues representaba un esquema útil para abarcar los aspectos relevantes, pero enriqueciéndolo, como se observó en el apartado anterior y durante la mención de las diferencias, con las aportaciones fundamentales del Grupo Oaxaca. El citado dictamen incluyó el cambio de nombre a la ley, a propuesta del grupo parlamentario del PRI, de tal manera que la ley de acceso a la información en México, ya no se llamaría Ley Federal de Acceso a la Información Pública; sino Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Bajo estos términos, el dictamen fue presentado para aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, en sesión correspondiente al segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura.

Durante dicha sesión los diputados aprobaron por unanimidad de los presentes el llamado “Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, con 411 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.¹¹² Este hecho es de suma relevancia, no sólo por atender a los intereses de mejorar la calidad de la democracia mexicana, en su dimensión de la rendición de cuentas, sino también porque representa un esfuerzo conjunto, mismo que, frente al escenario de un gobierno sin mayorías, da muestra de la viabilidad de llegar a consensos cuando se cuenta con la disposición, deliberación, negociación y voluntad política suficiente.

Este hecho responde a la suma de diversos intereses de los grupos parlamentarios al interior de la Cámara de Diputados, cuya conjugación, con base en la recopilación de los hechos y el análisis de los mismos realizados con

¹¹² Votación en versión estenográfica de la Cámara de Diputados en sesión del segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, el 24 de abril de 2002, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.html> (consultado el 23 de marzo de 2013)

anterioridad, se puede explicar de la siguiente forma: el grupo parlamentario del PRI, bajo su nuevo rol de partido de oposición, se manifestó a favor de transparentar al gobierno y por tanto al partido en el poder (PAN). Con ello, no sólo buscó contrarrestar el mote de corrupto y opaco que la sociedad le había colocado, sino que representó una oportunidad de mostrar su habilidad por lograr consensos. Aunado a lo anterior, se podrían ubicar sus aspiraciones electorales en dirección a los siguientes comicios.

Por su parte el grupo parlamentario del PAN, se mostró congruente con los compromisos del presidente Fox, presentados tanto en su faceta de candidato, como al inicio de su sexenio, de tal manera que decidió apoyar la iniciativa de ley de acceso a la información que el ejecutivo presentó, respondiendo a las expectativas ciudadanas con respecto al gobierno panista, como gobierno de la alternancia. El PAN dio cauce a la presión ejercida por los medios de comunicación, expertos y sociedad civil en materia de transparencia y rendición de cuentas, sin dejar de apoyar al Presidente Fox, y potenciando posibles beneficios en materia político-electoral.

Por último, pese a que los diputados del PRD tenían como opción inclinarse por la iniciativa propuesta por Luis Miguel Barbosa, vieron en la aprobación de la LFTAIPG una oportunidad de contrarrestar su mote de conflictivos e incapaces de llegar a acuerdos, para buscar ser vistos como accesibles al diálogo, la negociación y alejados de las prácticas del uso de la fuerza. Así, buscaron satisfacer las necesidades de los votantes y mostrar su cercanía con la ciudadanía y academia. De este modo, decidieron apoyar la iniciativa de la sociedad civil y los medios de comunicación, y con ello, buscaron posicionarse en dirección al reconocimiento ciudadano de un partido cercano, progresista y dispuesto a romper con el *status quo*, quebrantando el silencio y la opacidad y legislando en materia de transparencia y acceso a la información.

Además de la aprobación, es preciso mencionar que el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, durante su intervención, solicitó reservar el artículo 1° de la ley, al proponer en tribuna la adhesión del siguiente texto: “La presente ley es de orden público reglamentaria del artículo sexto constitucional en la parte relativa al derecho de acceso a la información pública (continúa el texto como está impreso).”¹¹³ Esta solicitud buscaba reabrir la discusión que se había planteado al interior de las negociaciones en la Comisión. Empero, los diputados optaron por desecharla, de tal manera que cuando se somete a votación el contenido del artículo 1° del dictamen, éste se aprueba con la siguiente votación: 348 votos a favor, 39 en contra, y 4 abstenciones. Otro aspecto relevante en la sesión fue la solicitud del diputado Armando Salinas Torre, al proponer adicionar un enunciado a la fracción XI del artículo 7 para quedar como sigue “Fracción XI.- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto de presupuesto de egresos de la federación.”¹¹⁴ Por su parte, el Pleno de la cámara, decidió aprobar dicha adición con 380 votos a favor, cero en contra y 2 abstenciones. Bajo estos términos, se determinó que dicho proyecto de LFTAIPG pasara al Senado para sus efectos constitucionales.

Hasta aquí el panorama de los diputados como parte de los factores internos políticos. Así, se dio fin a uno de los procesos más importantes en la creación de la LFTAIPG, pues se logró el consenso de las fuerzas políticas que integraban la Cámara de Diputados, pese a las diferencias existentes en sus distintas plataformas, se priorizó a la transparencia y acceso a la información. Sin embargo, aún faltaba la discusión y aprobación del dictamen en la Cámara de Senadores la que, como cámara revisora, tuvo la posibilidad de aprobarlo o rechazarlo.

¹¹³ Luis Miguel Barbosa Huerta, en versión estenográfica de la Cámara de Diputados en sesión del segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, el 24 de abril de 2002, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> (consultado el 23 de marzo de 2013)

¹¹⁴ *Ídem*

En la Cámara de Senadores, al igual que en la de diputados, ningún partido contaba con mayoría simple. De tal manera que, en conjunto con la cámara baja y al conformar el Congreso de la Unión, su actuación debía cumplir con los mecanismos de pesos y contrapesos, que la división de poderes establecida en la CPEUM demanda. Para constatar lo anterior, es posible observar la composición del Senado (ver Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6 LVIII – LIX Legislaturas: Composición de la Cámara de Senadores							
	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CD	TOTAL
Senadores	60	46	15	1	5	1	128
Porcentaje de Senadores por partido políticos	46.9%	35.9%	11.7%	0.8%	3.9%	0.8%	100%
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con datos de: José Woldenberg, <i>La construcción de la Democracia</i> , Plaza y Valdés, México, 2002, p. 50							

Con esta composición, la presión que recayó en la Cámara de Senadores fue mayor, pues no sólo se encontraba presente la necesidad de responder a las expectativas ciudadanas depositadas en el gobierno de la alternancia; sino que también se debía considerar el grado de avance que hasta ese momento tenía la LFTAIPG. Dicho grado de avance implicaba la voluntad de negociar con el poder ejecutivo, la labor del Grupo Oaxaca, el seguimiento de los medios de comunicación, el triunfo del consenso en la Cámara de Diputados, en otras palabras, la suma de los esfuerzos conjuntos de los actores políticos y sociales para el logro de la citada ley. Bajo este contexto, en el Senado se requería de mayoría simple, 50% + 1 y si bien la presión era inminente, también es cierto que el camino estaba allanado. De esta forma, en la sesión del 25 de abril de 2002 se recibió la minuta con proyecto de LFTAIPG, misma que fue turnada, para estudio y dictamen, a las Comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, cuya composición se puede consultar en los cuadros 3.7 y 3.8 respectivamente.

Cuadro 3.7 Composición de la Comisión de Gobernación en el Senado en la LVIII Legislatura				
No.	NOMBRE	CARGO	PARTIDO	ENTIDAD
1	Senador Gómez Verónica, Gildardo	Presidente	PAN	Jalisco
2	Senador Michel Camarena, Héctor	Secretario	PRI	Colima
3	Senador Escandón Cadenas, Rutilio Cruz	Secretario	PRD	Chiapas
4	Senador Bartlett Díaz, Manuel	Integrante	PRI	Puebla
5	Senador Camacho Quiroz, César Octavio	Integrante	PRI	México
6	Senador García Torres, Antonio	Integrante	PRI	Michoacán
7	Senador Herrera Beltrán, Fidel	Integrante	PRI	Veracruz
8	Senadora Madrid Tovilla, Areli	Integrante	PRI	Chiapas
9	Senador Corral Jurado, Javier	Integrante	PAN	Chihuahua
10	Senador Hamdan Amad, Fauzi	Integrante	PAN	Distrito Federal
11	Senador Rodríguez Prats, Juan José	Integrante	PAN	Tabasco
12	Senador Zermeño Infante, Jorge	Integrante	PAN	Coahuila
13	Senador Ortega Martínez, José de Jesús	Integrante	PRD	Puebla
14	Senador González Martínez, Jorge Emilio	Integrante	PVEM	Distrito Federal

Fuente: Cámara de Senadores, Integración de Comisión de Gobernación, LVIII Legislatura, en dirección URL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultIntegComisiones.php?SID=&PODER=2&COMISION=90&LEGISLATURA=58&PARTIDO=&CARGO=#2> (consultado el 6 de abril de 2013)

Cuadro 3.8 Composición de la Comisión de Estudios Legislativos del Senado en la LVIII Legislatura				
No.	NOMBRE	CARGO	PARTIDO	ENTIDAD
1	Senador Herrera Beltrán, Fidel	Presidente	PRI	Veracruz
2	Senadora Tamayo Morales, Martha Sofía	Secretario	PRI	Sinaloa
3	Senador Vicencio Álvarez, Felipe de Jesús	Secretario	PAN	Jalisco
4	Senador Aguilar Bodegas, José Antonio	Integrante	PRI	Chiapas
5	Senador Michel Camarena, Héctor	Integrante	PRI	Colima
6	Senador Gómez Verónica, Gildardo	Integrante	PAN	Jalisco
7	Senador Madero Quiroga, Adalberto Arturo	Integrante	PAN	Nuevo León

Fuente: Cámara de Senadores, Integración de Comisión de Estudios Legislativos, LVIII Legislatura, en dirección URL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultIntegComisiones.php?SID=&PODER=2&COMISION=85&LEGISLATURA=58&PARTIDO=&CARGO=#3> (consultado el 6 de abril de 2013)

Al interior de la Comisión de Gobernación, y para los fines de la presente investigación, es preciso resaltar la presencia del Senador Antonio García Torres, del grupo parlamentario del PRI, quien el 14 de febrero de 2001 presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales, eligiendo como

Cámara de origen a la de Senadores, misma que fue turnada a las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales.

Durante la misma sesión del 25 del abril de 2002, la discusión del Senado se encontraba inmersa en el dictamen de la iniciativa de ley de datos personales, situación que “dificultó la articulación del consenso indispensable para aprobar el dictamen de la ley de acceso que envió la Cámara de Diputados.”¹¹⁵ La iniciativa de ley de datos personales, a diferencia de la LFTAIPG, no se había discutido plenamente, ni se había estudiado el impacto de sus disposiciones; de tal manera que, como lo señala López-Ayllón, “tenía graves problemas jurídicos y económicos.”¹¹⁶ Además, pese a su estrecha relación con la LFTAIPG, ambas habían contado con un proceso de elaboración independiente. Por lo tanto, se enfrentaban problemas de congruencia entre las dos, existiendo “duplicidad de normas, creación de instancias burocráticas y en suma incertidumbre jurídica en la materia.”¹¹⁷

Empero, el grupo parlamentario del PRI condicionó la aprobación de la LFTAIPG al dictamen y aprobación de la Ley de Datos Personales. Situación que, considerando que los senadores priistas representaban la primera fuerza en el Senado, y por tanto que su apoyo era fundamental, derivó en el hecho de que la Ley Datos Personales resultó aprobada en la sesión del 30 de abril de 2002 por unanimidad.

De acuerdo con lo anterior, en la misma sesión se presentó el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos referente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la LFTAIPG, siendo importante resaltar que al interior del mismo, se evocó el largo y sinuoso trayecto que ha atravesado el derecho a la información en México, haciendo especial énfasis en la necesidad de que el citado dictamen contase con la aprobación del

¹¹⁵ Juan Francisco Escobedo, *La invención... op. cit.*, p. 51

¹¹⁶ Sergio López-Ayllón, “La Creación de la Ley... op. cit.”, nota 54, p. 25

¹¹⁷ *Ibid.*, nota 55, p. 25

pleno camaral. “Considerando que lo peor que nos puede pasar es que hoy, que hemos logrado desagregar temas del Derecho a la Información, y con la Ley en dictamen empezamos a otorgar validez jurídica a uno de los varios derechos implícitos en el Derecho a la Información, nuevamente detengamos su avance, porque con ello estaríamos deteniendo la posibilidad de maduración jurídica a otros derechos constituyentes del Derecho a la Información, que vienen detrás y esperan que este primer paso se consolide en una ley.”¹¹⁸

Durante la discusión del dictamen, una vez dispensada la segunda lectura del mismo, la aprobación de la ley enfrentó el debate relacionado con la fracción I del artículo 22 de la misma, relativa a la comunicación de expedientes médicos. Pese a la apertura que la redacción daba para el acceso a los expedientes, sin el consentimiento de los titulares, la corrección de la misma implicaría el retorno de la minuta a la cámara de origen. Por lo tanto, los senadores optaron por hacer mención de la mala redacción, enfatizar la necesidad de asegurar la secrecía médica y de ser necesario, corregir dicha disposición. No obstante, la LFTAIPG fue aprobada por unanimidad, fue promulgada por el poder ejecutivo y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Por todo lo anterior, y al referirnos a los factores internos políticos, el papel de la Cámara de Senadores, fue fundamental, pues la apuesta era clara y la presión inminente, responder desde el Senado con una negativa representaba costos electorales muy altos, para todos los grupos parlamentarios y quizá para el gobierno en general; al igual que el emitir sólo un instrumento de simulación, frente a la presión ciudadana del Grupo Oaxaca y de los medios de comunicación, quienes dieron seguimiento puntual a cada paso en la aprobación de la ley. Esta vez, la sociedad civil no actuó sólo como observadora, sino como actor, aportando al contenido de la ley e incentivando su discusión. La aprobación de la ley en la Cámara de Senadores, era el último peldaño antes de la promulgación de la

¹¹⁸ Cámara de Senadores, Dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=58&ano=2&id=10178> (Consultado el 04 de febrero de 2013)

LFTAIPG, desarrollándose a toda velocidad, pese al velado condicionamiento del grupo parlamentario del PRI, a la aprobación de la ley en materia de datos personales.

Una vez analizados los factores externos e internos que dieron origen a la aprobación de la LFTAIPG, para concluir y dar paso al proceso de discusión, es necesario enfatizar que los puntos de convergencia entre los actores son explícitos, todos ellos en el marco democrático que la teoría requiere, ya que entre los actores involucrados se generó un consenso en la identificación de la opacidad y la corrupción como un problema político y social, expresado en demandas ciudadanas, así como el uso del derecho de acceso a la información como instrumento de la transparencia y ésta como requisito de la rendición de cuentas, en aras de combatirlas, coadyuvando así a la calidad de la democracia en México. Para tales efectos, los actores, en el marco de sus intereses, convinieron en la generación de un ordenamiento que implica el diseño de un entramado institucional que canalice el problema referido. El resto de la historia está por averiguarse. Ahora se sabe del avance que representó la aprobación de la LFTAIPG para la democracia mexicana y su calidad. Sin embargo, los retos aún son profundos y constantes, pero eso será materia del futuro.

Discusión

Como se abordó a lo largo del estudio, en 2002 se aprobó en México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y con ella se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), siendo un ejemplo exitoso de la participación de la sociedad civil organizada, en la creación de leyes de acceso a la información, como ordenamientos para institucionalizar la transparencia, requisito de la rendición de cuentas en democracias jóvenes, como la mexicana, y por tanto, elemento importante para elevar la calidad de la misma.

La LFTAIPG otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información en posesión del gobierno sin la necesidad de demostrar interés legal.¹ De este modo, forma parte del derecho de acceso a la información pública en México, el cual constituye un instrumento de la transparencia, misma que es un requisito para la rendición de cuentas. Por consiguiente, se puede concluir que la LFTAIPG representa un cambio institucional dirigido a la rendición de cuentas, y que como tal tiene un impacto en el aumento de la calidad de la democracia mexicana, pues como se observó en el marco teórico, siguiendo a Diamond y Morlino,² la rendición de cuentas constituye una dimensión para evaluar la calidad de la democracia.

Partiendo de lo anterior, ahora es necesario responder las preguntas que dieron origen a la presente investigación. Para tales efectos, se da inicio con la primera: ¿Bajo qué contexto surge la LFTAIPG, como cambio institucional a favor de la rendición de cuentas en México?

Para dar respuesta, en los apartados anteriores, se analizó el proceso de transición a la democracia en México, pues como Schedler lo señala: “los cambios institucionales dirigidos a la rendición de cuentas se generan en países donde la

¹ Esto se señala retomando el concepto de ley de acceso a la información en: John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*, p. 20.

² Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.), *op. cit.* pp. ix-xliii.

transición a la democracia es una realidad.”³ Así, la construcción de la LFTAIPG representa uno de esos cambios, y por consiguiente surge en México bajo el llamado gobierno de la alternancia,⁴ mismo que constituye un gobierno democráticamente electo. Sin embargo, la ley no fue producto de un efecto “natural” de la referida transición en México, no constituye un elemento pre-dado, ni de generación automática, pues la elección de un gobierno democrático no produce de manera automática instituciones democráticas. Más aún, la democracia no necesariamente, significa buen gobierno, y puede coexistir con un mal gobierno.

El contexto para la creación de la LFTAIPG es un contexto democrático, pues en 2002 México contaba con elecciones libres, limpias, competidas e imparciales, los ciudadanos podían formular sus preferencias y manifestarlas públicamente, gozando de libertades de expresión y asociación, teniendo acceso a diversidad de fuentes de información, y pugnando porque las instituciones garantizaran que la política del gobierno dependiese de los votos y demás formas de expresar las preferencias. El sistema de partido hegemónico quedó atrás, la pluralidad en las cámaras que integran el Congreso de la Unión generaba la presencia de mecanismos de pesos y contrapesos que permitían la rendición de cuentas horizontal basada en la división de poderes; la alternancia en el poder ejecutivo era una realidad. Además, en la ciudadanía existía una serie de expectativas políticas, económicas y sociales, con referencia al desempeño del primer gobierno de alternancia.

Considerando el contexto anterior, ahora cabe retomar la pregunta: ¿La creación de la LFTAIPG, de 2001 a 2002, significó un avance como institución en favor de la transparencia en la joven democracia mexicana?

³ Vid. Andreas Schedler, “Restraining the... *op. cit.*”

⁴ Como se mencionó en la investigación, partir de 1977, México presenció una serie de procesos de liberalización y democratización, generados por las reformas electorales acontecieron a partir de ese año. Estas reformas permitieron el avance del pluralismo y con él, la transformación del sistema de partidos y del sistema electoral. Así, con la reforma de 1996 se sentaron las bases para que en 1997 se gestara un gobierno sin mayoría y más tarde, en el año 2000 se presenciara la alternancia en el poder ejecutivo. Al respecto existen una gran diversidad de estudios: Vid. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.* Vid. Sergio Aguayo, *op. cit.*. Vid. Julio Labastida Martín del Campo; Miguel Armando López Leyva, “México: una... *op. cit.*”

La hipótesis del presente estudio que busca dar respuesta al cuestionamiento anterior, es la siguiente: “la creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, representó un avance en materia de la transparencia y por tanto en favor de la rendición de cuentas en la joven democracia mexicana, pues es el primer ordenamiento secundario que buscó dar operatividad al derecho constitucional de acceso a la información, estableciendo procesos sencillos para que toda persona acceda a la información pública gubernamental, en aras de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas”.

Para validar la hipótesis antes expuesta, se analizó la LFTAIPG con base en los nueve principios teóricos que Mendel señala como necesarios para guiar la construcción de una ley de acceso a la información⁵, mismos que abarcan las cuatro áreas en las que Ackerman y Sandoval engloban las principales diferencias entre las leyes de acceso a la información en el mundo.⁶

Este análisis se realizó con el fin de identificar la correspondencia o discrepancia entre los contenidos de la LFTAIPG y los principios, y con ello determinar el avance que la aprobación de la ley significó en la materia. De esta forma, se observó que la primera hipótesis se cumple, pues efectivamente la LFTAIPG representa un avance en materia de transparencia en México. El resultado del análisis muestra que la ley, pese a sus limitaciones, significó un avance en favor de la transparencia en México, pues representa un parteaguas a nivel federal para reducir la opacidad en la gestión pública, estipulando la obligación de que las entidades gubernamentales generen y publiquen, de manera periódica, información clave definida con claridad; incluye el favorecer el principio de publicidad en su interpretación; refiere de manera directa a la calidad de la información, a la veracidad, oportunidad y comprensión de la misma, así como a la facilidad para acceder a ella y utilizarla como recurso estratégico; crea un órgano garante, con independencia, encargado de promover y difundir el derecho de

⁵ Toby Mendel, *The Public's Right... op.cit.*

⁶ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de... op. cit.*,

acceso a la información; establece responsabilidades administrativas y sanciones en caso de incumplimiento de la ley; define un claro régimen de excepciones limitado y legítimo, considerando la temporalidad, y el daño al interés público; proporciona protección a los datos personales; establece mecanismos para facilitar el acceso a la información, utilizando avances tecnológicos para tales fines, y buscando no limitar a la población que no tiene acceso a los mismos; diseña procedimientos para presentar solicitudes de información y recursos de revisión en caso de respuestas negativas, determinando plazos para su atención, y determina que los costos de la información sólo se constituyen por envío o materiales de reproducción.

Una vez validado lo anterior, la LFTAIPG cumple con la mayoría de los principios propuestos por Mendel, unos en mayor grado que otros, coadyuvando a un proceso de cambio en las relaciones entre gobernantes y gobernados, al incentivar la transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y la mejora de la gestión pública. Además, el tema de la transparencia en la legislación mexicana se encontraba empantanado durante la época del sistema de partido hegemónico, a pesar de que en 1977 se dio la reforma del artículo sexto constitucional, incluyendo la garantía del derecho a la información por el Estado; no sería sino hasta el primer gobierno de la alternancia cuando el tema cobró nuevamente relevancia con la creación de la LFTAIPG, misma que dio operatividad al referido derecho, estableciéndolo como la regla y el secreto como excepción.

Empero, es importante hacer notar algunas de las limitaciones de la LFTAIPG, sin que ello actúe en detrimento del valor y significado que dicho ordenamiento inédito tuvo en la legislación mexicana, pero sí permitiendo identificar los retos y desafíos para el futuro.

Dada su naturaleza federal y no general, la ley no considera transparentar la información en manos de entidades públicas del orden estatal y municipal, así como la que esté en posesión de entidades privadas que manejen recursos

públicos o información que pudiese resultar relevante para el interés público; más aún, para determinar los sujetos obligados está pendiente un enfoque en los servicios que proporcionan, más allá de los nombramientos formales, incluyendo a las entidades privadas o no que desarrollen funciones cruciales de interés público. Además, si bien la LFTAIPG cubre los tres poderes federales, deja un amplio margen de acción a los poderes judicial y legislativo, donde aún haría falta apertura. Dentro de la información que la ley estipula que se debe publicar de oficio no considera rubros que pueden resultar relevantes como: gastos derivados de las comisiones de los servidores públicos, sus declaraciones patrimoniales, condiciones generales de trabajo que regulen sus relaciones laborales, entre otros; pese a que señala explícitamente el *principio de publicidad* en su interpretación, no cumple los estándares internacionales de ponderación, pues no refiere a la máxima publicidad y disponibilidad de información, y no proporciona una definición propia del referido principio. En el diseño del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la ley no le otorga facultades para sancionar directamente, ni para que sus resoluciones sean vinculatorias; deja espacios donde demanda la coordinación con otras instituciones vinculadas con la información y la transparencia, pero abre la posibilidad de la fragmentación y dispersión de esfuerzos en la materia; aprovecha las tecnologías pero se ve rebasada por la brecha digital existente en el país; no considera la apertura de las reuniones, ni la figura de los informantes.

Una vez analizada la LFTAIPG, la investigación se avocó a responder la pregunta principal: ¿Cuáles fueron los factores que originaron la LFTAIPG, de 2001 a 2002, como proceso de formación de instituciones para la democracia?

La hipótesis principal del presente estudio buscó dar respuesta al cuestionamiento anterior, al señalar: “La creación de la LFTAIPG, aprobada en 2002, fue resultado de una combinación de factores externos e internos, mismos que corresponden a la concreción de un contexto democrático y de alternancia en los Poderes de la Unión, en el que los actores y sus intereses convergieron de la

siguiente manera: El factor externo, correspondiente a la actuación de los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y países con los que México tiene diversos tratados, los cuales presionaron al gobierno mexicano para colocar en la agenda nacional a la transparencia y rendición de cuentas como medidas del combate a la corrupción, con el fin de generar ambientes propicios para la inversión de capitales extranjeros. Esta presión se conjugó con los factores internos, que a su vez se dividen en sociales y políticos. Los factores internos sociales, corresponden a las organizaciones de la sociedad civil en México, quienes actuaron, muchas veces auspiciados por organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, para posicionar en la agenda nacional cambios en la ingeniería institucional del país, en aras de ampliar su espacio de participación e incidir en la toma de decisiones de interés público. Por su parte, los factores internos políticos corresponden al poder ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, mismos que buscaron responder a las demandas ciudadanas y promesas hechas durante sus campañas, legitimándose frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional como parte de un gobierno democrático que combate la corrupción, a través de promover la transparencia y la rendición de cuentas.”

Como se puede observar la hipótesis principal, refiere directamente al origen de la LFTAIPG, y en específico a los factores que le construyeron. Para validarla, en la presente investigación se creó un instrumental que permitió el análisis, concluyendo lo siguiente:

Partiendo del contexto democrático que México vivía en el 2002, año en que se dio la aprobación de la ley, se observó la presencia de diversos actores que se involucraron en el origen de la misma, cuyo desempeño se ubicó fuera del Estado mexicano o al interior del mismo, este criterio espacial permitió diferenciar entre los factores externos e internos, y más aún, éstos últimos se dividen en sociales y políticos, distinción que se basó en el campo de acción de los actores que involucran, siendo sociales aquellos cuyo actuar se ubicó en el seno de la sociedad

civil, y siendo políticos aquellos cuyo desempeño corresponde con el gobierno formal y directo.

Sin embargo, como se observó durante el análisis de la creación de la LFTAIPG, los factores se interrelacionan, dando lugar al siguiente escenario:

La creación de la LFTAIPG no surge de manera espontánea, ni automática, siguiendo a Schedler,⁷ involucró una lucha de poder entre promotores y detractores, considerando que éstos poseen diversas capacidades de acción y facultades legales, es decir, márgenes de incidencia, pues poseen recursos distintos. La interrelación de estos actores generó una serie de resultados graduales, pues como se pudo observar a lo largo del estudio, existen dos períodos importantes a considerar para la creación de la ley. El primero se ubica durante la transición y arribo de la democracia en México, y por tanto, antes del gobierno de la alternancia; mientras que el segundo se materializa en los dos primeros años del citado gobierno. En ambos períodos los factores antes mencionados convergen, aunque algunos adquieren mayor relevancia que otros, configurándose de la siguiente forma:

a) Período de transición y democracia en México

El factor externo se presentó en el marco del fenómeno de la globalización, representado por los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y los países con los que México firmó diversos tratados y pactos comerciales. Este factor, a pesar de que no cuenta con injerencia directa en las decisiones del gobierno mexicano, sí presionó al mismo para abrirse a la transparencia y rendición de cuentas como medidas de combate a la corrupción. Para tales fines se desempeñó en tres vías: La primera al incentivar los derechos humanos y la transición a la democracia, a través de la construcción

⁷ Andreas Schedler, "Restraining the... *op. cit.*

de propuestas de estándares internacionales y la presión diplomática para cumplirlos, resaltando el papel de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), de las cuales México forma parte. La segunda desde la presión económica, donde organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presionaron por la generación de un ambiente propicio para la inversión extranjera, solicitando el establecimiento de un ambiente de estabilidad en los mercados al combatir la corrupción, por lo que incentivaron la aprobación de la ley de acceso a la información en México. Aquí se observó también la actuación y presión de países con los cuales México firmó tratados de comercio y cooperación económica, como el caso de los Estados Unidos de América, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La tercera vía se protagonizó por las organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, como “Transparencia Internacional” y Open Society Foundations, las cuales a través de financiamiento, estándares y directrices, incentivaron la actuación de organizaciones de la sociedad civil en México para posicionar en la agenda nacional cambios en la ingeniería institucional del país, en materia de combate a la corrupción.

Así, el factor interno social, también desempeñó un papel preponderante, pues la sociedad civil organizada impulsó diversas acciones en favor de la transparencia y la rendición de cuentas en aras de ampliar su espacio de participación e incidir en la toma de decisiones de interés público. Tal es el caso de los trabajos de Alianza Cívica, organización de la sociedad civil que desde 1994, al carecer de autoridad formal para diseñar reformas institucionales en favor de la rendición de cuentas, como es la creación de una ley de acceso a la información, se esforzó por actuar en favor de la misma, contando ya con espacios que permitieron la manifestación de sus demandas ciudadanas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y mejoramiento de la gestión pública. Sus acciones sentaron un precedente, de tal manera que poco a poco el

gobierno, como actor con mayor poder y mayores recursos, terminó por canalizar dichos esfuerzos buscando responder a los mismos.

Durante este periodo el papel de los actores internos políticos poco a poco fue adquiriendo mayor relevancia para el tema de la transparencia, pues la configuración de los mismos también se transformaría, impactando en su desempeño. Antes de las elecciones federales intermedias de 1997, en la Cámara de Diputados el PRI tenía mayoría absoluta, pero con la reforma electoral de 1996, terminó por abrir paso a la pluralidad en la cámara, resultado de las elecciones antes citadas. Por su parte, el expresidente Ernesto Zedillo, cuyo mandato fue de 1994 a 2000, daría paso al gobierno de la alternancia. Aquí resaltó el papel de Vicente Fox, como candidato de la “Alianza por el Cambio” (PAN–PVEM), pues inmerso en la efervescencia ciudadana, dirigida a la salida del PRI de la presidencia, poco a poco se perfiló como detonador de la LFTAIPG. En este momento, siendo candidato, supo capitalizar las demandas ciudadanas de transparencia, rendición de cuentas y mejora de la gestión pública, al emplear en su discurso la vaga idea de “cambio”, pues no especificaba las bases o la transformación que dicha idea representaba, únicamente refería a la idea de “sacar al PRI de Los Pinos”. No obstante, los elevados niveles de corrupción se encontraban estrechamente vinculados con las administraciones priistas, de tal manera que la salida de las mismas evocaba la idea del combate a la corrupción.

El tema de la transparencia como medida del citado combate resultaba electoralmente rentable y Fox lo supo aprovechar, prometiendo incentivar avances en la materia, como un elemento decisivo de distinción y ruptura con las prácticas del régimen del sistema de partido hegemónico, pues siendo candidato de oposición, proponía la observación y vigilancia ciudadana a los gobernantes, posicionándose como detractor de la opacidad y secrecía como contexto que incentivaba políticas públicas erróneas, y colocándose como promotor de los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal.

Así, es visible como la competencia partidista coadyuvó en este momento a la generación de la ley en favor de la transparencia y rendición de cuentas, ofreciendo al candidato Vicente Fox la oportunidad de fortalecer su imagen ante el electorado al promover un derecho fundamental y dar respuesta a las demandas de la ciudadanía y de los medios de comunicación.

La citada estrategia formó parte del éxito electoral en los comicios presidenciales del año 2000 y Vicente Fox obtuvo la mayor cantidad de sufragios, abriendo un nuevo reto para el candidato victorioso, pues como Presidente de la República enfrentó el desafío de dar cauce a las demandas y expectativas que el contexto había generado y que él mismo, como candidato, había promovido. De esta forma se abre paso al análisis de los factores en el segundo periodo, es decir, durante el gobierno de la alternancia.

b) Periodo del gobierno de la alternancia

Es claro que con el arribo de la democracia en México las expectativas ciudadanas sobre la elección y posteriormente respecto al desempeño del gobierno de la alternancia eran grandes, en este periodo se extiende la convergencia de los factores antes citados, y además se une de manera directa la injerencia clara y fundamental del factor interno político, pues el poder ejecutivo, proveniente de un partido distinto al PRI, ya no contaba con mayoría en ninguna de las cámaras en el Congreso de la Unión. Además, el presidente en turno no era el líder de su partido, por lo cual, no existía una garantía para que las iniciativas del poder ejecutivo, encontraran aprobación incondicional en el poder legislativo, ni siquiera por parte de los legisladores pertenecientes a las bancadas del PAN.

Bajo estas condiciones es factible retomar otro de los cuestionamientos que impulsaron la presente investigación, al preguntar: ¿Qué incentivo pudo tener el Presidente, para promover una ley que le significaría su propia vigilancia?

Para dar respuesta a la citada pregunta la investigación plantea la siguiente hipótesis: “El Ejecutivo Federal promueve la creación de la LFTAIPG como parte de la generación de resultados de sus compromisos de campaña y de su agenda de gobierno; aún sin contar con mayoría. Aunado a esto, al interior del partido en el gobierno existía la tendencia de no actuar como ‘el partido del Presidente’, situación que generaba que las iniciativas promovidas por el Presidente, no fuesen aprobadas con incondicionalidad. De esta forma, la creación de la LFTAIPG, al combatir la corrupción y la opacidad características de los gobiernos priistas, contaba con el impulso de la sociedad civil, lo cual significaba una oportunidad para ejercer presión y generar mayoría en el congreso”.

El estudio validó la citada hipótesis, pues el tema del combate a la corrupción, a través de la transparencia y la rendición de cuentas, incrementó su relevancia. El gobierno de Vicente Fox, para dar seguimiento a sus promesas y propuestas de campaña, y en búsqueda de legitimarse más allá de los resultados electorales, es decir, a través de su gestión, introdujo en su agenda dicho tema como prioridad. Así, presentó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, como estrategia de transparencia y combate a la corrupción, la creación de una ley de acceso a la información en México, con lo cual también se respondía a la presión del factor externo, y a su vez distanciaba el actuar del gobierno de la alternancia, de las políticas implementadas por las administraciones del PRI.

Sin embargo, la tarea no fue sencilla, era necesario enfrentar la amplitud e imprecisión del tema del derecho a la información y en específico, del derecho de acceso a la información pública, tanto en la academia, como en la legislación mexicana, pues la garantía del derecho a la información por parte del Estado, estipulada, desde 1977, en el artículo sexto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), resultaba meramente enunciativa, al carecer de una ley reglamentaria. Hecho que también representó un área de oportunidad para la creación de la ley, al buscar dar contenido al vacío legislativo existente en la materia.

Es así como el Presidente Vicente Fox fue detonador de la creación de la LFTAIPG, teniendo como promotores de la misma, tanto al factor externo, como al factor interno social, el cual se vio encabezado por la actuación, desde 2001, del denominado Grupo Oaxaca, cuyas acciones merecen una mención especial, pues considerando su integración y desempeño, representó un escenario *sui generis* en la historia de la participación de la sociedad civil en los asuntos de interés público en México.

El Grupo Oaxaca tuvo incidencia real en el tema del derecho de acceso a la información pública como instrumento de la transparencia en México, pues al integrarse por medios de comunicación, académicos y expertos, representó una opinión informada respecto a la creación de una ley de acceso a la información en el país, además de ejercer presión mediática, en aras de promover el mejoramiento del control democrático por la sociedad.

Con base en lo anterior era clara la existencia de un consenso en la necesidad de acotar la opacidad en el gobierno, a través de transparentar la gestión pública e incentivar la rendición de cuentas, en aras de combatir la corrupción. Para ello, la apuesta sería la creación de una ley de acceso a la información en el país.

Posteriormente la actuación del Grupo Oaxaca como factor interno social no fue fortuita, pues responde a la actuación de ciertos actores que pueden ser considerados como detractores del fortalecimiento de los contenidos de la ley de acceso a la información en México. Ejemplo de ellos son los funcionarios, quienes encomendados por el presidente Fox, trabajaron en el diseño de una propuesta de ley en la materia. Sin embargo, siguiendo a Schedler,⁸ desempeñaron un rol dirigido, en alguna medida, al mantenimiento del *status quo*, pues a pesar de haber colaborado en el diseño de la referida propuesta de ley, dichos funcionarios

⁸ *Idem*

buscaron que el contenido fuese limitado, protegiendo y salvaguardando algunos de los privilegios que la discrecionalidad y el control de la información les generaban. De ahí que la labor de la sociedad civil y los medios de comunicación, a través del Grupo Oaxaca, haya sido a la inversa, pues pugnaron por enriquecer los citados contenidos, buscando reducir los espacios de opacidad en la ley.

La participación del Grupo Oaxaca, como factor interno social en la creación de la LFTAIPG, fue incrementando con el tiempo, pues de fungir como fuente de una opinión experta y presión mediática, y bajo la idea de enriquecer los contenidos de la ley de acceso a la información que sería aprobada en el país, optó por diseñar una propuesta de ley de acceso a la información, misma que no podía ser presentada por el citado grupo ante el Congreso, pues la legislación mexicana no contemplaba mecanismos de iniciativa ciudadana. De este modo, los integrantes del citado grupo desarrollaron un proceso de cabildeo en la Cámara de Diputados, hecho que representó una experiencia exitosa en la materia.

Las acciones anteriores aumentaron su intensidad, pues el 30 de noviembre de 2001, el Presidente de la República presentó su iniciativa de ley de acceso a la información, en la Cámara de Diputados. De esta forma, bajo el temor de la posibilidad de experimentar un alzado legislativo, el Grupo Oaxaca, intensificó su cabildeo y el seis de diciembre de 2001, logró que diputados de los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PT, PVEM y CPPN suscribieran la citada propuesta de ley como iniciativa.

Bajo estas circunstancias, era claro para los diputados que el hacer caso omiso de la propuesta de ley de acceso a la información, emitida por el Grupo Oaxaca, necesariamente implicaba costos políticos en su imagen y labor como representantes de las demandas ciudadanas en materia de transparencia, al negarse al diálogo con quien era considerado como el interlocutor de la sociedad civil en la materia.

Así, al interior de los factores internos políticos, cobra relevancia el papel de la Cámara de Diputados, al ubicarse como promotor de la LFTAIPG, pues sería el encargado de dictaminar y aprobar la misma. Al respecto, es importante rescatar que el diputado federal Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, del grupo parlamentario del PRD, presentó su proyecto de ley, adelantándose a las propuestas del Presidente y del Grupo Oaxaca, y sentando un precedente al posicionar el tema en la agenda del poder legislativo. No obstante, su contenido era calificado como limitado, pues sólo consideraba la aplicación de la ley al poder ejecutivo.

Aquí queda evidencia de que la transparencia y el acceso a la información formaban parte de la agenda de trabajo tanto de los poderes ejecutivo como legislativo, coincidiendo legisladores, funcionarios y sociedad civil, en la necesidad de crear una ley de acceso a la información. Sin embargo aún estaba pendiente el consenso sobre los contenidos de la misma, incluyendo el andamiaje que le permitiría operatividad, los procedimientos y órganos responsables.

Pese a lo anterior, para diciembre de 2001, las dos iniciativas que se discutieron con intensidad eran las provenientes del poder ejecutivo y la elaborada por el Grupo Oaxaca y presentada por diputados de distintos grupos parlamentarios. La discusión al interior de la Cámara de Diputados se enfocó en los contenidos de ambas iniciativas, teniendo puntos de convergencia y controversia. Durante este proceso, la interrelación de los actores se observa de manera clara, pues la negociación y presión a los diputados, por parte de funcionarios del poder ejecutivo y por parte del Grupo Oaxaca se incrementó, al haberse establecido mesas de análisis y discusión, donde se incluyó su participación.

Resultado de la deliberación y negociaciones, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, encargados de dictaminar ambas iniciativas, emitieron un dictamen en sentido positivo, a favor de la iniciativa de ley emitida por el poder ejecutivo, pero enriquecida por los diputados y el Grupo

Oaxaca, la cual adquirió el nombre de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). El citado dictamen fue sometido, el 24 de abril de 2002, a consideración del Pleno de la cámara, donde su aprobación por unanimidad, representó para los diputados una serie de beneficios, pues además de ser observados como representantes eficientes en la materia, evitaron asumir costos políticos, pues el votar en contra significaría ser considerados como detractores de los avances en favor de la rendición de cuentas.

Bajo este escenario, también cada grupo parlamentario obtuvo beneficios. El PRI, buscó reducir su mote de opaco y corrupto, al ubicarse como partido de oposición, abierto al diálogo y capaz de lograr acuerdos, en aras de potenciar posibles beneficios electorales futuros. Por su parte, el PAN fue congruente con su lucha, que por mucho tiempo, había desarrollado como partido de oposición, al transparentar al gobierno del Presidente Fox, combatiendo la corrupción, y respondiendo a las expectativas ciudadanas con respecto a su desempeño como gobierno de la alternancia, y dando cauce a la presión ejercida por los medios de comunicación, sociedad civil y actores internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por último, los del PRD contrarrestaron su mote de conflictivos e incapaces de llegar a acuerdos, mostrándose abiertos al diálogo, al tiempo de combatir el *status quo* de corrupción.

Por último, fue momento de la actuación de la Cámara de Senadores, misma que como parte del factor interno político tenía mayor presión, pues además de la necesidad de responder a las expectativas ciudadanas depositadas en el gobierno de la alternancia; se sumaba la presión por los avances logrados por el factor interno social y el resto de los actores políticos, en dirección a la creación de la LFTAIPG, es decir, la voluntad de negociar con el poder ejecutivo, la deliberación, negociación y el triunfo del consenso en la Cámara de Diputados. De esta forma, el 25 de abril de 2002 se recibió la minuta con proyecto de LFTAIPG, misma que fue turnada, a las Comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, para su análisis y dictaminación.

La aprobación de la ley en esta etapa fue veloz. Sin embargo, implicó mayores ventajas para los senadores del PRI, pues condicionaron la misma, a la aprobación de una iniciativa de ley en materia de datos personales, presentada por integrantes de dicho grupo parlamentario. Así, el requisito fue tangible, pero menor, comparado con el beneficio de aprobar la LFTAIPG, beneficio que no sólo tendría impacto para los senadores, sino para la vida de los mexicanos.

Como se observa al interior de las cámaras la competencia partidista coadyuvó a la creación de la ley, no sólo por fortalecer la imagen de los legisladores que integraban los grupos parlamentarios, sino también porque a los partidos de oposición les abría la puerta para contar con información relevante sobre las gestiones del partido en el gobierno. Además, como poder legislativo, significaba el aumento en los mecanismos de pesos y contrapesos frente al poder ejecutivo y la administración pública federal. Por consiguiente, se llegó al respectivo consenso en la construcción de la LFTAIPG y sus contenidos, como son: sus procesos, órganos responsables, sujetos obligados, objetivos, períodos, entre otros.

Con base en lo anterior, y para los fines de la presente investigación, el análisis permitió la validación de sus hipótesis. De tal manera que se puede concluir que efectivamente la aprobación de la LFTAIPG significó un avance institucional en materia de la rendición de cuentas, y por tanto, en dirección a mejorar la calidad de la democracia mexicana. De igual forma, teniendo al poder ejecutivo como detonante, representó un esfuerzo conjunto, mismo que, frente al escenario de un gobierno sin mayorías, dio muestra de la viabilidad de llegar a consensos, permitiendo la participación de la sociedad civil organizada, cuando se cuenta con la disposición, deliberación, negociación y voluntad política suficiente.

Con la deliberación sobre los contenidos de las iniciativas de ley de acceso a la información, presentadas en la Cámara de Diputados, y la posterior aprobación de la LFTAIPG, como elemento que institucionalizó la transparencia en México, se

creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), órgano garante de la citada ley, misma que constituye la primera institución de su tipo que surgió en América Latina,⁹ y por consiguiente, el análisis coadyuva a una mejor comprensión de los procesos, contexto, actores (incluyendo sus intereses) que favorecen la aparición de instituciones de transparencia en democracias jóvenes.

Por lo anterior, es factible concluir que los actores externos e internos que dieron origen a la aprobación de la LFTAIPG, contaron con una gran diversidad de intereses, mismos que alentados por el contexto, convergieron para configurar la combinación de factores idónea para la aprobación de la citada ley. El avance institucional en materia de la rendición de cuentas, es palpable. Sin embargo, la medición del impacto requiere de un análisis específico.

⁹ David Banisar, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, The Freedominfo.org Global Survey, 2004, p. 6, [en línea], en dirección URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf (consultada el 12 de octubre de 2015)

REFERENCIAS

- ACKERMAN, John (coord.), Más Allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México, IJ-UNAM; H. Cámara de Diputados; ceta; Universidad de Guadalajara; Siglo XXI, 2008
- -----, *Organismos autónomos y democracias. El caso de México*, México, UNAM-Siglo XXI, 2007
- ----- y SANDOVAL, Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 07, México, IFAI, 2005
- ASF, Auditoría Superior de la Federación, *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 4, México, ASF, febrero-agosto de 2013
- AGUAYO, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, FCE – COLMEX, 2010
- AGUILAR Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: Claves para un concierto*, cuadernos de transparencia, Núm. 10, México, IFAI, 2010
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000
- BÉJAR, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-Gernika, 2006
- BLAKE, Charles k. y MORRIS, Stephen D., *Corruption and Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 2009
- BLANTON, Thomas, *et. al.* (coords.), *Derecho de Acceso a la información pública en América*, México, Editorial Universidad de Occidente, 2003
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, FCE, 2010
- -----; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (Coords.) *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, 1988
- BURGOA, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”* México, Editorial Porrúa S.A., 1984
- CANSINO, César y Covarrubias, Israel (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.- Ediciones de Educación y Cultura, 2007
- CARBONELL, Miguel, *La Construcción de la Democracia Constitucional*, México, Porrúa, 2005
- -----, “La estrategia del caracol”, *periódico Reforma*, 25 de octubre de 2001, p. 13^a
- CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002
- CASAR, María Amparo y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría México (1867 – 1997)*, México, Taurus – CIDE, 2002.
- CHAMPMAN, Richard A. y Hunt, Michael, *Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Estados Unidos, Croom Helm, 1987

- CONCHA Cantú, Hugo; López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Licy, *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, IJJ-UNAM, 2004
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993
-----, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009
- DIAMOND, Larry *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999
----- y Morlino, Leonardo, *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005
- ELSTER, Jon, *Las limitaciones del paradigma de la elección. Las ciencias sociales en la encrucijada*, Valencia, editorial José Casas Pardo, 2000
-----, *Tuercas y tornillos*, Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, 4ª ed., Barcelona, Gedisa, 1995
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, "Democracia, ciudadanía y transparencia", en *Democracia y Transparencia*, México, IEDF, 2005.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, *La invención de la Transparencia*, México, Miguel Ángel Porrúa-IMIPE-ICAI, 2010
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002
- FOX, Vicente, "10 Compromisos", Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), en *Periódico Reforma. Corazón de México*. Miércoles 31 de mayo de 2000. México D. F., año 7, número 2362. Sección Nacional/Elecciones, p. 7ª. Responsable de la Publicación Edmundo Lee.
- FUKUYAMA, Francis, "Más allá de la democracia", *Nexos*, núm. 293, México, mayo, 2002
- GARZÓN, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, IFAI, 2003.
- GUERRERO, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2008
- GUNTHER, Richard, *et al. (eds.), The politics of Democratic Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995
- HERNÁNDEZ Valdez, Alfonso, "¿Qué es y para qué sirve la transparencia?", *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio de 2005
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El Derecho de Acceso a la Información en México: un Diagnóstico de la Sociedad*, México, IFAI, 2004
- IFE, Instituto Federal Electoral, *Organización del proceso electoral. Elecciones federales 2006*, México, IFE, 2006
- INCLÁN, Silvia, *Judicial reform and Democratization. México in the 1990's*, Disertación doctoral, Boston, Boston University Press, 2003
- KATS, Jorge M., *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2003
- KLITGAARD, Robert, *Controlling corruption*, USA, University California Press, 1988

- LABASTIDA Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando, “México: una transición prolongada (1888-1996/97)”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, México, UNAM-IIS, octubre-diciembre, 2004
- LAPORTA, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Editorial Alianza, 1997
- LOAEZA, Soledad (coord.), *Gran Historia de México Ilustrada*, tomo V, México, Planeta de Agostini, 2002
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un Debate Necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006.
 -----, *El Acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, Cuadernos de transparencia, Núm. 17, México, IFAI, 2009
 -----, “El derecho de la Información”, en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa - UNAM, 2002.
 ----- y MERINO, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, Cuadernos sobre rendición de cuentas, México, SFP, 2009
- LUNA PLA, Issa, *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México*, México, IJ-UNAM, 2009
- MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher, *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003
 ----- y SHUGART, Matthew (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires – Barcelona – México, Paidós, 2002
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Susan (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999
- MENDEL, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, New Delhi, UNESCO, 2003
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Transición a la Democracia en México Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, FLACSO/Fontamara, 2006
- MERINO, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI/CIDE, 2006.
 -----; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Ciudad de México, CIDE-UNAM, 2010
- MIRÓN Lince, Rosa María, *Consolidación democrática y partidos políticos: el caso del PRI*. México. Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (Tesis de doctorado), 2008
- MORLINO, Leonardo, “Calidad de la Democracia, Notas para discusión” en *Metapolítica*, núm. 39, México, Centro de Estudios de Política Comparada-Editorial JUS, 2005
 -----, *Democracias y Democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 2005
- NAVARRO Rodríguez, Fidela, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2004

- O'DONNELL, Guillermo, "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1, enero, 1994
- , *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2007
- ; Iazetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Argentina, PNUD/Homo Sapiens Ediciones, 2003
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence, *Transitions from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*, USA, The John Hopkins University Press, 1986
- PÉREZ, Germán y Martínez, Antonia, *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Porrúa, 2000
- PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007
- , *Transparencia y Partidos Políticos*, México, IFAI, 2005, (Cuadernos de Transparencia No. 8).
- PHILP, Mark, "Delimiting Democratic Accountability", *Political Studies*, vol. 57, núm. 3, mayo de 2008
- PRZEWORSKI, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.
- ; Stokes, Susan; Manin, Bernard, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- RAMS Ramos, Leonor, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2008
- REVELES Vázquez, Francisco. *El Gobierno Panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, FCPyS-UNAM, 2008
- REYES Heróles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, IFAI, 2010, (Cuadernos de Transparencia No. 01)
- RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, Núm. 04, México, IFAI, 2004
- SALAZAR, Luis, *Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001
- SANDOVAL, Irma (Coord.), *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI – IIS UNAM, 2009
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza, 2005
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, Núm. 03, México, IFAI, 2004
- -----; Diamond, Larry y Plattner, Marc, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999
- SCHMITTER, Philippe C., "Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas" en *Metapolítica*, núm. 39, 2005
- SMULOVITZ, Catalina y Peruztotti, Enrique, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy* 11, octubre, 2000

- TAPIA Hernández, Silverio (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, México, CNDH, 1999
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002
- UVALLE Berrones, Ricardo, *Rumbos de la Transparencia en México*, México, UNAM-SITESA, 2011
- VALADÉS, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, IIJ-UNAM, 2001
- VÁZQUEZ Nava, María Elena, Secretaria de la Contraloría General de la Federación, Discurso pronunciado durante la V Conferencia Internacional Anticorrupción, Ámsterdam, Holanda, 10 de marzo de 1992, México, Unidad de Comunicación Social, Secogef, 1992, p. 24
- VERGARA, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 5, México, IFAI, 2010
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados – Universidad de Guadalajara, 2006
- VILLANUEVA, Ernesto. “Principios democráticos para una legislación en materia de acceso a la información pública”, en *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003
- WELDON, Jeffrey, “Factores Institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México. 1998-2002” artículo preparado para presentarse en el panel: *Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina*, Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.
- WOLDENBERG, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006
- ZAMORA Etcharren, Rodrigo, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, México, Porrúa, 2003

Leyes y Programas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2002
- PAN-PVEM, *Plataforma Electoral de Alianza el Cambio para las elecciones federales del año 2000*, obtenida a través de solicitud al Instituto Federal Electoral (IFE), México D.F., octubre de 2013
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Talleres Gráficos de México, 2001
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006*, México, Talleres Gráficos de México, 2001

Documentos en línea

- Adnpolitico.com, Arturo 'El Negro' Durazo, policía que abusó de su autoridad, [en línea], adnpolítico.com, en dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/08/03/arturo-el-negro-durazo-policia-que-abuso-de-su-autoridad>, (consultado el 13 de marzo de 2014)
- Alianza Cívica, A.C., Antecedentes, [en línea], en dirección URL: <http://www.alianzacivica.org.mx/antecedentes.php> (consultado el 9 de septiembre de 2013)
- Alianza Cívica, A.C., *El derecho de acceso a la Información en México: Un diagnóstico de la sociedad*, [en línea] México, IFAI, pp. 12 y 13, en dirección URL: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/derecho_acceso16.pdf (consultado el 9 de septiembre de 2013)
- Armstrong, Elia, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emergig Issues*, paper, [en línea], ONU- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, New York, 2005, en dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2015)
- Artículo 19, *A model freedom of information law*, [en línea], pp. 14 – 16, en dirección URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf> (consultada el 11 de abril de 2013)
- ASF, Auditoría Superior de la Federación, Programa “Pesos y Contrapesos”, no. 61, ASF, transmitido en noviembre 28 de 2011, [en línea], en dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=oyrVYrnahPY> (consultado el 23 de mayo de 2015)
- Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, The Freedominfo.org Global Survey, 2004, p. 6, [en línea], en dirección URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf (consultada el 12 de octubre de 2015)
- Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel “*Transparenting Transparency*”. *Initial Empirics and Policy Applications*, [en línea], The World Bank, Preliminary draft, septiembre de 2005, disponible en dirección URL: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf (consultado el 26 de febrero de 2013)
- Daniel Berliner, *The Political Origins of Transparency*, Minnesota, Universidad de Minnesota, [en línea], en: *The Journal of Politics*, Vol 76, Núm. 2, Abril de 2014, pp. 482-483, en dirección URL: http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner_jop_2014_-_the_political_origins_of_transparency.pdf (consultado el 30 de octubre de 2015)
- Cámara de Diputados, Crónica Parlamentaria, versión estenográfica del 1° de diciembre de 2013, Discurso de Vicente Fox en Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LVIII/1ro/1or1/dic/20001201.html> (consultada el 26 de abril de 2012)
- Cámara de Diputados, Luis Miguel Barbosa Huerta, en versión estenográfica de la Cámara de Diputados en sesión del segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, el 24 de abril de 2002, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/> (consultado el 23 de marzo de 2013)

- Cámara de Diputados, Versión Estenográfica de la Sesión del 6 de diciembre de 2001, correspondiente al Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la LVIII Legislatura, [en línea], en dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, (consultada el 02 abril de 2013)
- Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, LVIII Legislatura, [en línea], en dirección URL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultIntegComisiones.php?SID=&PODER=1&COMISION=37&LEGISLATURA=58&PARTIDO=&CA RGO=#1> (Consultado el 02 de abril de 2013)
- Cámara de Diputados, Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, LVIII Legislatura, Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (consultado el 26 de mayo de 2014)
- Cámara de Diputados, Votación en versión estenográfica de la Cámara de Diputados en sesión del segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, el 24 de abril de 2002, [en línea], en dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.html> (consultado el 23 de marzo de 2013)
- Cámara de Senadores, Integración de Comisión de Estudios Legislativos, LVIII Legislatura, en dirección URL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultIntegComisiones.php?SID=&PODER=2&COMISION=85&LEGISLATURA=58&PARTIDO=&CA RGO=#3> (consultado el 6 de abril de 2013)
- Cámara de Senadores, Dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [en línea], en dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=58&ano=2&id=10178> (Consultado el 04 de febrero de 2013)
- Canal del Congreso, Historia, [en línea], en dirección URL: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/tucanal> (consultada el 28 de octubre de 2015)
- CEPAL, Economía y ecología: dos ciencias y una responsabilidad frente a la naturaleza, División de Recursos y Energía para el “IV Simposio Internacional de Turismo, Ecología y Municipio”, Perú, del 26 al 30 de septiembre de 1994; en dirección URL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/19768/lcr1457s.pdf>
- CIDE-IFAI, *Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006, <http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios>.
- CNN, 1988: La Caída del Sistema, México: Voto 2012, [en línea], en dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistema> (consultada el 28 de octubre de 2015)
- Comisión Andina de Juristas, “El derecho de acceso a la información pública en los países de la región andina”, en *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 108, [en línea], México, IIJ-UNAM, septiembre-diciembre, 2003, en dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/108/inf/inf11.htm> (consultado el 13 de noviembre de 2012)

- Comité Jurídico Interamericano, *Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, [en línea], 7 de agosto de 2008, en dirección URL: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/principios-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion.pdf> (consultado en 23 de marzo 2013)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile; sentencia del 19 de septiembre de 2006, [en línea], Lima, Tribunal Constitucional de la República del Perú, en dirección URL: http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_151_esp.pdf (consultado el 01 de marzo de 2013)
- Curzio, Leonardo, *Toma de decisiones*, Cuadernos de Orientación Metodológica, Núm. 3, IFE, México, 1998, pp. 37 – 44, [en línea] en dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/6.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2013)
- Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información”, ponencia para el primer congreso latinoamericano de ciencia política, Salamanca, julio de 2002, en: *Revista Derecho Comparado de la Información*, número 2, México, Julio-diciembre, 2003, [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf> (consultado el 30 de marzo de 2013)
- Fernández Ruiz, Jorge, *El poder y sus tipos. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 81, México, IJ-UNAM, 1994, [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/81/art/art3.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2012)
- Fondo Monetario Internacional, Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal, Washington, D.C., FMI, 2001, [en línea], en dirección URL: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/48_49/fondo_monetario.pdf (consultado el 23 de mayo de 2015)
- Fondo Monetario Internacional, La condicionalidad del FMI, Abril de 2015, [en línea], en dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/conditios.pdf> (consultado el 23 de mayo de 2015)
- Fox, Jonathan, Civi Society and Political Accountability: Propositions for Discussion, [en línea], presented at The Helen Kellogg Institute for International Studies, *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, University of Notre Dame, Mayo 8 y 9 de 2000, en dirección URL: <http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Fox.pdf> (consultado el 23 de febrero de 2015)
- Fuentes Castro, Benjamín, “Relevancia del Concepto de Integridad para el Sector Público, así como de Into-SAINTE como Herramienta para Garantizar el Ejercicio Ético y Profesional de la Auditoría Superior de la Federación”, [en línea], en: Red Por la Rendición de Cuentas, 8 de noviembre de 2011, en dirección URL: <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-del-concepto-de-integridad-para-el-sector-publico/> (consultado el 2 de noviembre de 2015)
- López Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho Comparado de la Información*, número 9, enero-junio de 2007, pp. 21-65, [en línea], en dirección URL:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/9/art/art2.htm> (consultada el 2 de octubre de 2015)

- Mendel, Toby, “Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente, [en línea] en *Derecho Comparado de la Información*, número 1, México, UIA-UDO-UNAM, enero – junio, 2003, en dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/1/cnt/cnt3.pdf> (consultado el 21 de febrero de 2013)
- Mendel, Toby, *The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation*, Londres, Artículo 19, 1999, [en línea], en dirección URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (consultada el 2 de octubre de 2015)
- Noticias 24, Biografía de Carlos Andrés Pérez: una vida entre la Presidencia, el exilio y la prisión, [en línea], Noticias 24, en dirección URL: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/186760/biografia-de-carlos-andres-perez-una-vida-entre-la-presidencia-el-exilio-y-la-prision/> (consultada el 13 de marzo de 2014)
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, [en línea], OEA, 1969, en dirección URL: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultado el 23 de mayo de 2015)
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, Departamento de Derecho Internacional, OEA, Washington, [en línea] dirección URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html> (consultado el 28 de abril de 2013)
- Organización de Estados Americanos, ¿Qué es la CIDH?, [en línea], en dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp> (consultada el 23 de abril de 2013)
- Organización de los Estados Americanos, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, [en línea], en dirección URL: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP18.asp#Cap.XVIII (consultada el 22 de febrero de 2014)
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, [en línea], Humanitarianism, 1948, en dirección URL: <http://www.humanium.org/es/ddhh-texto-completo/#> (consultado el 23 de mayo de 2015)
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, 1966, [en línea], en dirección URL: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (consultada en noviembre de 2014)
- Organización de las Naciones Unidas, Temas Mundiales: La democracia y los derechos humanos, [en línea], en dirección URL: http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml (consultada en noviembre de 2014)
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 15 años de México en la OCDE, [en línea], en dirección URL: <http://www.oecd.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.htm> (consultado el 26 de abril de 2013)

- *Opendatahandbook*, [en línea] en dirección URL: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/> (consultada el 2 de octubre de 2015)
- Open Society Foundations, Latin America & the Caribbean, [en línea], en dirección URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/regions/latin-america-caribbean> (consultada el 30 de octubre de 2015)
- Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, [en línea], en dirección URL: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparencia
- Encuesta Reforma: Corruptómetro, *Reforma*, Lunes 26 de Agosto de 2013, [en línea], en dirección URL: http://issuu.com/oscarlesleefigueroahernandez/docs/periodico_reforma_del_dia_lunes_26 (consultada el 28 de octubre de 2013)
- Secretaría de la Función Pública, *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*, SFP, [en línea], en dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm> (consultada el 01 de marzo de 2013)
- Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Segob, 2001, [en línea], en dirección URL: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/20/1/images/resumen2001.pdf> (consultada el 24 de marzo de 2013)
- SFP, *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*, en dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm> (consultada el 01 de marzo de 2013)
- *Transparency International Corruption Perceptions Index* 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, en direcciones URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en dirección URL: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP18.asp#Cap.XVIII (consultada el 22 de febrero de 2014)
- Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México*, Alegatos, núm. 50, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, enero-abril 2002, [en línea], en dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/1/cnt/cnt6.htm> (consultado el 12 de mayo de 2015)