

# TERCER CERTAMEN DE ENSAYO

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA DE QUINTANA ROO

TRANSPARENCIA

HONESTIDAD

LEGALIDAD

INFORMACIÓN

EQUIDAD

PUBLICACIÓN

DERECHO

IGUALDAD



# 3ER CERTAMEN ESTATAL DE ENSAYO

EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1ero. 2ndo. y 3er. Lugar



*Junta de Gobierno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública  
de Quintana Roo*



M.D.C Leyda María Brito Alpuche  
Consejera Vocal

Lic. Iván Manuel Hoyos Peraza  
Consejero Presidente

Lic. Cintia Yrazú de la Torre Villanueva  
Consejera Vocal

¡Por tu derecho a saber!.

## Presentación



**M.D.C Leyda María Brito Alpuche**  
*Consejera Vocal*

*Entre 2001 y 2010, la ciudadanía mexicana dio uno de los saltos cualitativos más elocuentes en los terrenos de la transparencia y el acceso a la información, pues desde su institucionalización en Sinaloa, en 2001, hasta la de Tabasco en 2006, ha hecho que México se convierta en uno de los principales afluentes nacionales e internacionales del derecho a saber.*

*Así, los 31 estados federados, el Distrito Federal y la propia República federal cuentan, hoy, con institutos, leyes, acuerdos, mecanismos y con una sociedad informada que cree, más y más, en la democracia y en la divulgación y la apropiación del conocimiento científico.*

*Por eso, a seis años de su fundación, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (ITAIPQROO), ha encontrado un formidable eco entre la sociedad civil y en la comunidad*

*académica local y nacional para seguir desarrollando el concepto y la práctica de la transparencia y el acceso a la información, para el que fue creado.*

*Hoy es uno de los institutos de su género que más producción editorial y científica posee, a nivel nacional, destacando sus Idearios de la Transparencia, sus memorias de foros y congresos y, desde luego, sus compendios de certámenes estatales.*

*Fruto de esa empatía académica entre el ITAIPQROO y la sociedad civil es la colección de trabajos ganadores del III Certamen, 2009, de Ensayo sobre la materia y que hoy presentamos a usted. Sus autores son dos distinguidos investigadores de las Universidades de Quintana Roo (UQROO) y de la del Centro de México (UCM), respectivamente, así como un joven funcionario y talentoso orador del Estado de México, cuyos trabajos nos demuestran*

*cómo la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y el derecho a saber avanzan, paulatinamente, en planes y programas universitarios, así, como en la comunicación colectiva de jóvenes y profesionistas de los estados, regiones y municipios del país.*

**•CAMBIOS ORGANIZACIONALES: INCENTIVOS Y CASTIGOS EN TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN** es el título del trabajo que obtuvo el primer lugar. Su autor es el Dr. Martín Saúl Vargas Paredes, profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Quintana Roo (Campus Chetumal), quien divide su trabajo en cuatro partes para proponer, entre otras cosas, cambios organizacionales profundos en la administración pública que generen más legitimidad y eficiencia a los Institutos de Transparencia (IT) en México.

*Antes de profundizar en su trabajo, el autor nos explica que no hay un poder del Estado mexicano que pueda garantizar cierto nivel adecuado de eficiencia y claridad, ya que la transparencia y el control están altamente politizados.*

*La PRIMERA PARTE analiza los problemas estructurales más importantes de las organizaciones de la administración pública federal mexicana, encargadas de combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Se estudia particularmente las funciones principales de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).*

*La SEGUNDA examina los principales indicadores que evalúan la transparencia en México, tanto a nivel federal como en los estados (destacando Quintana Roo). La TERCERA formula estrategias de cambios organizacionales orientados a*

*integrar las políticas de transparencia con las de anticorrupción. La ÚLTIMA PARTE ofrece las conclusiones de este ensayo.*

*El trabajo mereció el primero lugar por la sistematización, evaluación, análisis y calidad de los indicadores sobre el desempeño de las leyes e institutos de transparencia en el país. Asimismo, porque plantea nuevas estrategias institucionales para garantizar que la nueva cultura de transparencia siga desarrollándose, hasta lograr que la honestidad se convierta en valor fundamental de la sociedad, puesto que hoy, “...la corrupción resulta (...) un impuesto regresivo: Beneficia más a los ricos que a los pobres; hace a los más ricos más ricos y a los pobres más pobres”.*

• El maestro Samuel Bonilla Núñez es Coordinador del Programa de Acceso a la Información Pública de la Universidad del Centro de México (UCM), del Distrito Federal. A él correspondió el se

*gundo lugar del Certamen, por su trabajo*

*DERECHO DE TODOS, PRIVILEGIO DE ALGUNOS. HACIA UNA ESTRATEGIA PARA EL APROVECHAMIENTO POPULAR DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.*

*Este experto en información pública recorre, con una inocultable envidia narrativa, el posicionamiento ciudadano del derecho a la información pública, desde sus albores en 1977, cuando se reformó el artículo 6°. Constitucional e incorporó el compromiso de que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, hasta nuestros días, cuando las posibilidades de acceder a la información podrían popularizarse mediante nuevas herramientas tecnológicas, como la Internet, así como por los sistemas informativos electrónicos, como Infomex.*

*Al respecto, el profesor de la UCM nos*

*recuerda que la gran aportación mexicana al derecho de acceso a la información es la construcción de un sistema electrónico de solicitudes de información, mientras que algunos estados de la República y entes públicos federales han construido y operado sus propios sistemas electrónicos, en particular, desde 2009.*

*Y es, justamente, a partir de estas ideas que el también consultor en transparencia analiza y descubre que, en la actualidad, los usuarios que ejercen su derecho a la información son aún una minoría urbana, joven, profesional y con acceso, ni más ni menos, que a esas herramientas.*

*Por eso, más de una tercera parte de su trabajo, premiado con el segundo lugar por su originalidad y calidad de propuesta tecnológica, se centrara en la propuesta de crear y popularizar estas herramientas y sistemas para que la ciudadanía ejerza, como mayoría, su derecho a la información y que éste no sea un*

*derecho de unos cuantos. Para ello, plantea una serie de estrategias institucionales y de largo plazo, como es la capacitación abierta y masiva de la ciudadanía en la red de bibliotecas públicas.*

*Este trabajo, que tiene un fuerte acento social, apunta entre sus últimas reflexiones la siguiente: “La información transformada en conocimiento amplía la libertad de las personas (...). Nadie es capaz de aprovechar oportunidades que desconoce o inconformarse respecto a lo ignorado. Nadie podrá exigir lo que escapa a su conocimiento ni denunciar lo que no sabe”.*

• *El ensayo denominado PERSPECTIVA DEL RESPETO Y DIFUSIÓN DEL EJERCICIO LIBRE DEL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS,*

*ocupó el tercer lugar y su autor es del abogado mexiquense José Edgar Marín Pérez.*

*Este es un trabajo rico en conceptos filosóficos y disertaciones jurídicas que pormenoriza los orígenes del derecho a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, desde sus primeros atisbos en Suecia, pasando por Estados Unidos y Francia, hasta llegar a América Latina.*

*Es un apretado pero necesario recorrido histórico que va del garantismo jurídico al neoconstitucionalismo, y que expone las tres generaciones por las que han atravesado los derechos humanos, a saber: 1) los derechos civiles; 2) los derechos sociales, y; 3) los derechos de tercera generación o de vida digna.*

*A partir de estos antecedentes, el joven autor establece una ruta de discusión histórica, legal, económica y filosófica*

*para tratar el tema de la autonomía de las universidades públicas y su relación con el derecho humano de la transparencia y el acceso a la información. Establece que el precedente de la autonomía universitaria surgió el 5 de octubre de 1917, en el Estado de Michoacán, y se ha desarrollado hasta nuestros días como una conquista civil, pero que, en ciertos casos se ha desmarcado de la transparencia y el acceso a información, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México no reconoce al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), bajo el argumento de que si rinde cuentas a dicha entidad “pierde su autonomía”.*

*Al final, el autor hace varias propuestas para que la relación autonomía-transparencia se refuercen, como un sello constitucional y de respeto a los derechos ciudadanos, pues, asegura que “Sólo así lograremos reproducir la idea de una verdadera gobernabilidad democrática donde la Universidad es y será una*

*ventana para mirar al mundo”.*

*De esta manera, llegamos al final de esta presentación de tres trabajos de una notable identidad universitaria, que ennoblece la construcción ciudadana, la de los derechos humanos por una vida más digna, pero, sobre todo, que le deja al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo el gratificante sabor de haber cumplido, por tercera vez consecutiva, al lado de la sociedad civil, con el desarrollo del derecho a saber.*

*2010, año del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, nos depara más retos en esta tarea ciudadana y ya estamos trabajando sobre el caso. Así, pues, en un año más, avanzaremos, juntos, otro trecho más en transparencia acceso y a la información.*

*Hasta entonces.*





## *Dr. Saúl Vargas*

*Profesor-Investigador Universidad de Quintana Roo*

Boulevard Bahía s/n esq. Ignacio Comonfort, Col. Del Bosque Chetumal, Quintana Roo,  
México C.P. 77019 Tel. (983) 8350300 ext. 257 / 0052 983 835 0300 ext. 257  
*savapar@uqroo.mx*

*Profesor-investigador de la Universidad de Quintana Roo. Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Liverpool, Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Obtuvo la beca de El Colegio de México para hacer estudios de licenciatura.*

*En 1999 fue premiado con cuatro becas, tres de ellas internacionales para hacer estudios de postgrado en el extranjero. En ese año, el Consejo Británico, el Banco Mundial, la Fundación Ford y el CONACYT le otorgaron financiamiento para continuar sus estudios en Inglaterra. Ha encabezado tres proyectos de investigación ganadores de financiamiento CONACYT. Ha sido asesor de análisis político de la oficina de la Titular de la*

*Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y coordinador de Gestión y Acuerdos de la oficina del Titular de la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal entre 1995 y 1998, así como profesor asociado en el CIDE, profesor-asistente en la Universidad de Liverpool y profesor visitante en la Universidad de Granada.*

*Conferencista internacional (Universidad de Lancaster [Reino Unido] y Granada [España]) sobre temas de Política Mexicana y Cambio Organizacional. Creador de la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Quintana Roo. Desde 2007, es miembro del comité evaluador para aspirantes que desean estudiar sus postgrados en el extranjero en el área de Ciencias Políticas y Administración Pública del CONACYT. Obtuvo el primer lugar*

*en el III concurso de ensayo sobre Transparencia organizado por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Quintana Roo en 2009 y mención especial en el concurso de ensayo político organizado por el Instituto Electoral de Quintana Roo en 2006.*

*Es autor y compilador de los siguientes libros: Reforma de la Administración Pública Mexicana; Análisis de las Redes de Políticas Ambiental y Forestal en un Contexto de Democratización (2007); Liderazgo, Políticas Públicas y Cambio Organizacional; Lecciones desde Iberoamérica (2009). Migración y Políticas Públicas en el Caribe Mexicano hoy (2009). Está próximo a publicar el libro Entre Bosques y Reformas de Gobierno. Recientemente obtuvo mención honorífica en el prestigiado Premio Internacional de Investigación “Premio Iberoamericano en Ciencias Sociales” en 2009. También ha sido incluido en el marquis Who’s who in the world 2010, editado en Estados Unidos (esto es una compilación top ranking de los investigadores más destacados del mundo).*

# **I. Cambios organizacionales: • Incentivos y castigos en transparencia y anticorrupción**

## *Introducción*

Este ensayo formula estrategias de reorganización administrativa para implementar políticas anticorrupción más eficientes en México, especialmente en momentos en que se discute la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, como parte de un recorte más amplio del gasto público. La hipótesis del ensayo postula que deben crearse incentivos y castigos organizacionales para incrementar la transparencia e implementar políticas anticorrupción. Esto impactará el corto y el largo plazos. Con los incentivos se consolidará un cambio cultural en los funcionarios (favoreciendo la transparencia). Con los castigos se inhibirá la corrupción. Algunas estrategias incluirían una nueva organización de control administrativo, inserta en la Auditoría Superior de la

Federación (ASF), con facultades amplias (incluso penales) para imponer sanciones de manera eficiente y expedita.

El ensayo se limita a cambios organizacionales que contribuyan a integrar las políticas de transparencia con las de anticorrupción en México, más que a las políticas públicas mismas. Un trabajo como éste puede contribuir a formular cambios organizacionales profundos en la administración pública que genere más legitimidad y eficiencia a los Institutos de Transparencia (IT) en México.

Ello se debe a dos razones. La primera es que los IT y la ASF, en el proceso de rendición de cuentas, se han estancado en la información y no han avanzado hacia la

justificación o esquemas procedimentales y la sanción (penas y castigos). Por ejemplo, el presidente de la ASF –Arturo González de Aragón— en 2007 señaló que en más de siete años en los que había estado al frente de este organismo, la Procuraduría General de la República (PGR) no había resuelto ninguna de las 24 denuncias penales que la ASF había interpuesto contra funcionarios que desviaron o aplicaron recursos públicos de manera indebida (Cantú, 2009). La segunda es que la corrupción en México tiene un carácter sistémico, es decir, existen reglamentaciones excesivas sobre varios procesos administrativos y, paradójicamente, las organizaciones públicas tienen enormes facultades discrecionales en la ejecución de sus tareas.

Esto se refleja en que no hay un poder del Estado mexicano que pueda garantizar cierto nivel adecuado de eficiencia y claridad debido a que la transparencia y el control están altamente politizados: El poder judicial es débil e incapaz en muchos de sus procesos (el tiempo para emitir resoluciones es muy largo, por ejemplo); el congreso tampoco es una garantía ni de transparencia, ni de honestidad (por ejemplo, gastos excesivos y discrecionales de diputados y senadores, partidas presupuestales a comisiones legislativas que pueden gastarse sin rendir cuentas, escándalos de boletos de avión nunca usados, pero sí cobrados); el poder ejecutivo tampoco es un ejemplo de transparencia: Aunque hay muchas organizaciones de control, éstas dependen del poder ejecutivo mismo y tienen facultades limitadas.

Todo ello resulta en que hay delitos, pero no delincuentes (se dice el milagro, pero no el santo, reza una máxima popular). Se

grava a los pobres de manera desproporcionada, pues entre 14 y 18% de los hogares de menores ingresos en el tercer mundo admiten pagar sobornos (Banco Mundial, 1998). Sin embargo, muchos de los políticos de estos países se rasgan las vestiduras negándose a aprobar más impuestos indirectos para fondear el gasto social (los costos de la corrupción se distribuyen de manera desigual, favoreciendo a los más ricos; en cambio los impuestos indirectos se reparten con igualdad entre toda la población, gravando en mayor proporción a quienes más consumen).

Con base en estas reflexiones, este ensayo se desarrolla a lo largo de cuatro secciones. La primera analiza los problemas estructurales más importantes de las organizaciones de la administración pública federal mexicana encargadas de combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Se estudia particularmente las funciones principales de la Secretaría

de la Función Pública (SFP), la ASF y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). La segunda sección examina los principales indicadores que evalúan la transparencia en México, tanto a nivel federal como en los estados (destacando Quintana Roo). El tercer apartado formula estrategias de cambios organizacionales orientados a integrar las políticas de transparencia con las de anticorrupción. La última sección ofrece las conclusiones de este ensayo.

## *El Estado y la corrupción*

El Leviatán es un libro de referencia para el pensamiento político universal. Thomas Hobbes lo escribió pensando en la fórmula para acabar con el caos social que vivía Inglaterra en el siglo XVI. El Leviatán, un monstruo bíblico, fue la figura alegórica que Hobbes usó para proponer la necesidad de fortalecer a la corona (al

Estado), a través de un pacto social en el que cada individuo cedería parte de sus libertades a cambio de seguridad.

El Leviatán político entonces sería construido por todos los ingleses. El gran monstruo político se formaría por un pacto social, en el que cada individuo estaría cediendo parte de sus libertades (su facultad de hacer lo que se le pegue la gana, incluido robar, aprovecharse del más débil, matar, no respetar al prójimo, entre otras), dando autoridad al Rey para poner orden, garantizar —a través de su ejército— la tranquilidad general y seguridad sobre la propiedad privada.

Maquiavelo aconsejaba al Príncipe (el Estado, en otras palabras) que más valía ser temido que ser amado. El respeto que los súbditos podían tener por su gobernante podría perderse. En cambio, el temor era algo que difícilmente podría olvidarse a los gobernados. Hoy, el temor de los mexicanos no es hacia las sanciones

que puede aplicar el Estado si uno viola la ley. Hoy, el temor de los mexicanos es frente a los delincuentes, que se saben impunes frente a un Estado que se parece más a Pokémon que a un Leviatán (no hay que perder de vista que un funcionario corrupto es un delincuente).

Esta situación tiene que ver de manera fundamental con las tareas del Estado contemporáneo. Si la autoridad no castiga la corrupción, sus integrantes le pierden miedo (el respeto es lo de menos). Peor aún, la ineficiencia, la incompetencia y la complicidad se convierten en requisitos indispensables para casi cualquier aspirante a participar de las tareas públicas. En este escenario, el problema no se encuentra inicialmente en la eficacia de las políticas públicas, sino en la estructura organizacional encargada de fomentar la transparencia y combatir la corrupción. De nada sirve tener políticas públicas eficientes, si la estructura encargada de implementarlas es

disfuncional o con altos porcentajes de corrupción. Aunque es difícil (utópico en realidad) pensar en la corrupción cero, es probable formular cambios organizacionales (sustanciales), que permitan una estrategia integral de combate a la corrupción, combinando la transparencia con las eventuales sanciones.

La Secretaría de la Controloría General de la Federación (Secogef), antecedente de la SFP, —en este contexto— fue creada como resultado de una oferta política del presidente Miguel De la Madrid. Esa administración se proponía combatir la corrupción como parte de la estrategia de la renovación moral. Los resultados fueron muy pobres: Mucha secretaría (y más burocracia) y pocos políticos sancionados o encarcelados. La secretaría se convirtió en una especie de policía política especializada en funcionarios y burócratas.

El papel de la Secogef fue fundamentalmente crear procesos administrativos y regular varios de los procesos donde el Estado ejercía su papel de solicitante u oferente de servicios a terceros, tratando de evitar desviaciones, complicidades, tráfico de influencias o problemas similares. Al ser parte del poder ejecutivo, su papel se quedaba en ese terreno, pues no estaba facultada para llevar a cabo acciones penales o sanciones mayores. Esto correspondía a la PGR, o bien se dejaba en manos de las secretarías encargadas de la política (v.g. la secretaría de Gobernación o la misma Presidencia de la República).

En el decenio de los noventa, el rol de la Secogef se limitó a formular más reformas administrativas y perfeccionar las ya existentes. Cuando la alternancia llega al poder, el papel de la Secogef – transformada en SFP — no varía radicalmente. Sin embargo, el mensaje que se envía a la ciudadanía es que se llevaría

a cabo una limpia profunda en el gobierno federal. La declaración de Francisco Barrio, en la administración de Vicente Fox, de que iba por los peces gordos nunca se cumplió. La alternancia prefirió pactar con la revolución más que romper con ella. Esa orientación no varía en el gobierno de Felipe Calderón.

El problema central de la Secogef como el de los IT y la ASF es su carácter programático y la orientación moral de su trabajo. Adicionalmente, ni la Secogef, ni la SFP tuvieron como fines fundamentales el de formular políticas integrales anticorrupción, pues sus metas explícitas fueron el control y la regulación administrativa. Es decir, identificar fallas y deficiencias en la administración pública, no generar soluciones a los problemas encontrados. Es decir, estas instituciones funcionaron como aparatos que detectaban enfermedades, pero que no eran capaces de curar mucho.

Esto se debe al supuesto con el que se trata el problema. En México, desde el decenio de los ochenta, la corrupción se ha visto como un asunto moral, no como una deficiencia estructural del sistema político. Es decir, la corrupción es más un asunto de Dios, de voluntades y conciencia, que de jueces, tribunales y sanciones penales. La alternancia avanzó en términos políticos con inteligencia, aunque de manera ineficiente en la parte administrativa.

El gobierno de Vicente Fox –sin enfrentar la corrupción— avanzó formalmente en contra del problema. Creó una institución encargada de dar más transparencia a las tareas de gobierno y otra para auditar las cuentas públicas. Así, los mexicanos se enteraron que la casa presidencial había comprado toallas a precios increíblemente altos; que el jefe de gobierno del Distrito Federal tenía un súper chofer, quien por su sueldo, parecía tener más poderes que el chapulín colorado; y que los priístas tenían una enorme creatividad de gobierno, pues

en 71 años habían cometido más delitos que los que se habría podido imaginar la constitución.

Los mexicanos también se enteraron de que varias instituciones no habían comprobado adecuadamente sus cuentas, tampoco habían justificado a plenitud el presupuesto ejercido. En algunos casos, había demasiados gastos en viáticos y de representación o que se habían construido puentes en donde no había ríos, o que se habían reparado techos de iglesias coloniales que habían desaparecido en el siglo XVIII. Y sin embargo, el dinosaurio seguía ahí, es decir la impunidad continuaba más viva que nunca.

El problema central se ubica en la capacidad organizacional de las instituciones encargadas de combatir la corrupción. No están funcionalmente integradas, tampoco cuentan con suficientes recursos legales, ni presupuestales para enfrentar el problema.

Mientras el objetivo organizacional sólo sea informar, controlar, auditar, o regular la administración pública, se llegará únicamente al diagnóstico de los problemas. Cuando el objetivo organizacional sea disminuir la corrupción, entonces, por un lado, se tendrá que prestar más atención a los indicadores que evalúan la transparencia. Por otro, se tendrá que formular un cambio organizacional profundo que le ponga dientes a las instituciones anticorrupción. El primer punto es el tema de la siguiente sección.

## *¿Cómo vamos en corrupción? Evaluando a los IT*

Varios documentos (Gutiérrez, 2005; Guerrero y Ramírez, 2006) evalúan las leyes federal y estatales de

Transparencia. En realidad, miden el desempeño de los IT. Se observan varios resultados interesantes, aunque hay poca luz sobre la estructura organizacional de los IT y sus vínculos interorganizacionales. De hecho, Guerrero y Ramírez (2006) afirman que esto bien puede ser punto central de otra investigación.

Esto es relevante en vista de que en países latinoamericanos existe el falso supuesto de que una ley por sí misma puede solucionar un problema. No es así. “El diseño adecuado de una ley de transparencia, aunque contribuye en gran medida al funcionamiento óptimo de un sistema de acceso a la información pública, no es el único factor que determina la eficacia del sistema” (Guerrero y Ramírez, 2006).

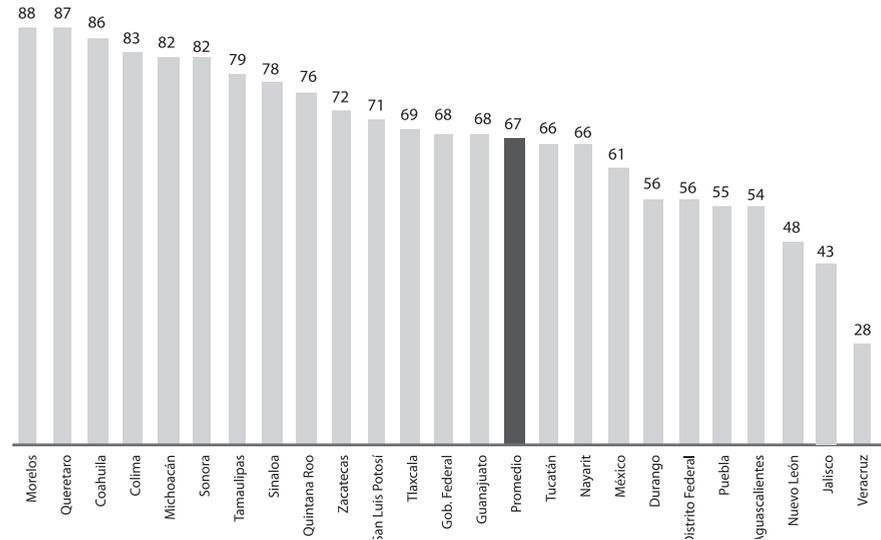
Gutiérrez (2005) propone cinco variables a evaluar (planeación y rendición de cuentas, relación con la sociedad,

regulación, finanzas y organización interna de las leyes de transparencia). Guerrero y Ramírez (2006) ofrecen otras cuatro diferentes (cobertura en términos de sujetos obligados por la ley de transparencia, cobertura en términos de información que debe publicarse por oficio, facilidad de acceso a la información y promoción de la observancia de la ley).

Los resultados de estas evaluaciones (en este caso de Gutiérrez) indican que:

- Entre 2002 y 2007 cerca de 90% de los congresos locales habían aprobado leyes que favorecen el acceso a la información pública (en 2005, nueve estados no contaban con esta regulación, en 2006 sólo cuatro carecían de ella).
- La Ley Federal de Acceso a la Información Pública (LFAP) tenía una calificación promedio (comparada con la de los estados de la república) en cuanto a la información que debe publicar cada entidad, es decir, la LFAP mantenía una posición bastante mediocre a nivel nacional.

## LISTA ORDENADA DE ENTIDADES SEGÚN SU CALIFICACIÓN Y PROMEDIO GLOBAL EN CUANTO A SUS LEYES DE TRANSPARENCIA.

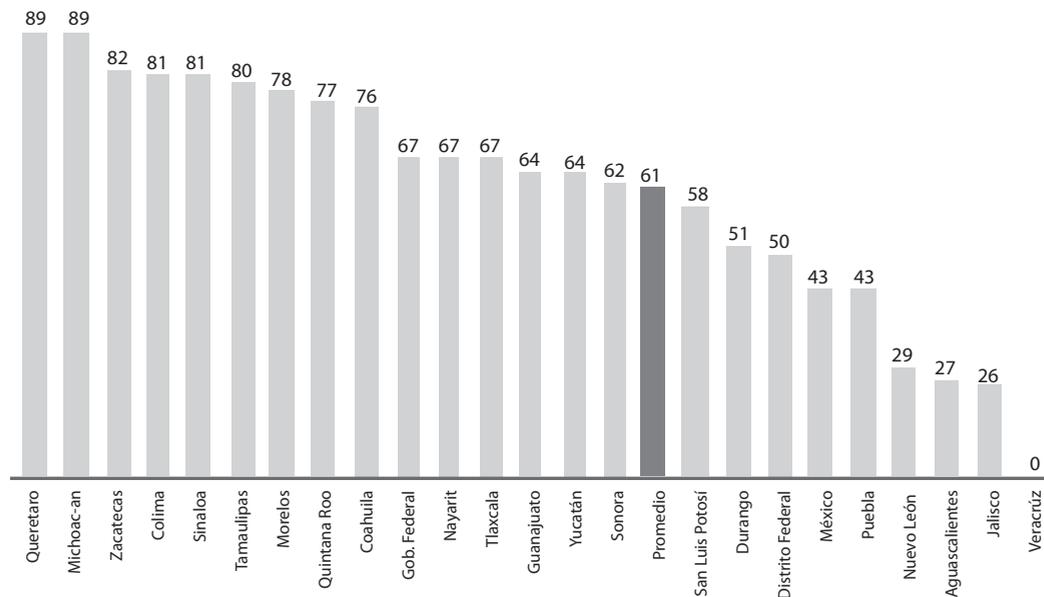


Fuente: Gutiérrez Fernández Iñaki. (2005) Estudio Comparativo de la Información que debe Publicarse de Acuerdo a las Leyes Estatales y Federal de Transparencia. Inteligencia en Internet. México. 14p. Disponible en: [http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark\\_leyes\\_transparencia-info\\_a\\_publicarse-gratis.pdf](http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark_leyes_transparencia-info_a_publicarse-gratis.pdf)

- El gobierno federal tenía una calificación intermedia en cuanto a la información que debían publicar con 69 puntos (ligeramente por arriba del promedio nacional, que era de 67). El estado mejor calificado era Morelos, con 88 puntos (gobernado por el Partido Acción Nacional [PAN]), el peor era Veracruz con 28 (gobernado por el Partido Revolucionario Institucional [PRI]).

- En planeación y rendición de cuentas, el gobierno federal mejoraba su posición aunque se mantenía en el rango intermedio a nivel nacional. El promedio en esta categoría era de 61 puntos; el gobierno federal alcanzaba 67. El mejor calificado era Querétaro (89), el peor Veracruz (26).

## ENTIDADES ORDENADAS SEGÚN SU CALIFICACIÓN Y PROMEDIO EN CUANTO A LA PLANEACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Gutiérrez Fernández Iñaki. (2005) Estudio Comparativo de la Información que debe Publicarse de Acuerdo a las Leyes Estatales y Federal de Transparencia. Inteligencia en Internet. México. 15p. Disponible en: [http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark\\_leyes\\_transparencia-info\\_a\\_publicarse-gratis.pdf](http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark_leyes_transparencia-info_a_publicarse-gratis.pdf)

- Por partidos, los estados gobernados por el PAN obtuvieron las mejores calificaciones globales en cuanto a transparencia (Morelos [88] y Querétaro [87]), seguidos por los estados administrados por el PRI (Coahuila con 83 y Colima con 82). El Partido de la Revolución Democrática (PRD) sólo posicionó a Michoacán (82) entre los estados más transparentes.

- Por regiones, era notorio que existía una gran diferencia. La región sureste (con los peores estándares de desarrollo en México) obtuvo el peor promedio en transparencia (24). Las regiones más transparentes fueron la norte (71) y la occidental (66).

## PUBLICACIÓN DE LEYES DE TRANSPARENCIA POR PARTIDO

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL		PARTIDO ACCIÓN NACIONAL		PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	
Ambito de aplicación	Calificación	Ambito de aplicación	Calificación	Ambito de aplicación	Calificación
Campeche		Gob. Federal	<b>68</b>	Baja California	
Chihuahua		Aguascalientes	<b>53</b>	Chiapas*	
Coahuila	<b>86</b>	Baja California		Distrito Federal	<b>53</b>
Colima	<b>82</b>	Chiapas*		Guerrero	
Durango	<b>55</b>	Guanajuato	<b>69</b>	Michoacán	<b>79</b>
Hidalgo		Jalisco	<b>46</b>	Nayarit*	<b>65</b>
México	<b>61</b>	Morelos	<b>88</b>	Tlaxcala	<b>70</b>
Oaxaca		Nayarit*	<b>65</b>	Zacatecas	<b>73</b>
Puebla	<b>54</b>	Nuevo León	<b>47</b>		
Quintana Roo	<b>76</b>	Queretaro	<b>88</b>		
Sinaloa	<b>77</b>	San Luis Potosí	<b>70</b>		
Sonora	<b>81</b>	Yucatán	<b>66</b>		
Tabasco					
Tamaulipas	<b>80</b>				
Veracruz	<b>28</b>				
<b>Promedio solo estados con leyes publicadas</b>	<b>68</b>	<b>Promedio solo estados con leyes publicadas</b>	<b>67</b>	<b>Promedio solo estados con leyes publicadas</b>	<b>68</b>
<b>Promedio todos los estados</b>	<b>45</b>	<b>Promedio todos los estados</b>	<b>55</b>	<b>Promedio todos los estados</b>	<b>43</b>

Fuente: Gutiérrez Fernández Iñaki. (2005) Estudio Comparativo de la Información que debe de Publicarse de Acuerdo a las Leyes Estatales y Federal de Transparencia. Inteligencia en Internet. México. 17p. Disponible en: [http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark\\_leyes\\_transparencia-info\\_a\\_publicarse-gratis.pdf](http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark_leyes_transparencia-info_a_publicarse-gratis.pdf)

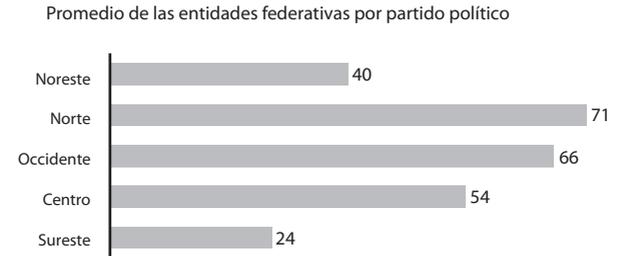
## MAPA POLÍTICO DE LAS REGIONES GEOGRÁFICAS DE MÉXICO

Estados agrupados por regiones geográficas del país



Fuente: Gutiérrez Fernández Iñaki. (2005) Estudio Comparativo de la Información que debe de Publicarse de Acuerdo a las Leyes Estatales y Federal de Transparencia. Inteligencia en Internet. México. 19p. Disponible en: [http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark\\_leyes\\_transparencia-info\\_a\\_publicarse-gratis.pdf](http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark_leyes_transparencia-info_a_publicarse-gratis.pdf)

## PROMEDIO DE LA CALIFICACIONES POR REGIÓN



Fuente: Gutiérrez Fernández Iñaki. (2005) Estudio Comparativo de la Información que debe de Publicarse de Acuerdo a las Leyes Estatales y Federal de Transparencia. Inteligencia en Internet. México. 20p. Disponible en: [http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark\\_leyes\\_transparencia-info\\_a\\_publicarse-gratis.pdf](http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark_leyes_transparencia-info_a_publicarse-gratis.pdf)

- Quintana Roo mantuvo un nivel medio alto (se ubicó en el top ten) en cuanto a información que debe publicar cada entidad y rendición de cuentas. Sin embargo, tiene bajas calificaciones cuando

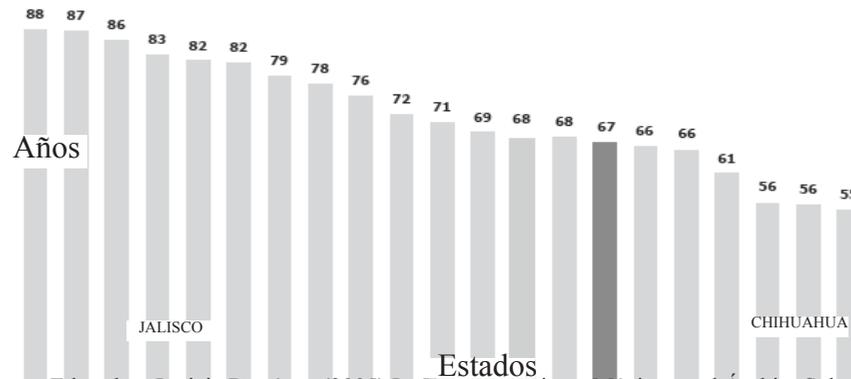
se mide la organización interna (agenda de actividades, estructura orgánica y manuales de organización) y relación con la sociedad (tareas de difusión, perfil de funcionarios midiendo autonomía/dependencia respecto al poder ejecutivo). El balance final envía a Quintana Roo a un nivel intermedio en la calificación global en materia de transparencia.

El trabajo de Guerrero y Ramírez (2006), señala que:

- Las 28 leyes estatales evaluadas por ellos se aprobaron en un periodo de cuatro años en promedio, pero el ejercicio efectivo del derecho a la información tardó un año más en promedio, después que fue aprobado por el congreso. Además, se observa que no hay una relación entre leyes nuevas y normas mejor evaluadas. Es decir, los legisladores al diseñar las reglamentaciones sobre transparencia han privilegiado factores políticos y/o burocráticos, más que los técnicos.

De manera interesante, se observa que las leyes de transparencia fueron aprobadas en el último año de los gobiernos en turno: “aplíquese la transparencia en los bueyes de mi compadre”.

### TIEMPO QUE TOMÓ PARA LA APROBACIÓN DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA (LOS CASOS EXTREMOS DE JALISCO Y CHIHUAHUA)



Fuente: Guerrero Eduardo y Leticia Ramírez. (2005) La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: Una Evaluación Comparada de las Leyes Estatales. México. 2p. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/8.pdf>

- Las leyes mejor evaluadas –en términos globales– son las de Jalisco (posee las más altas calificaciones en dos índices y la segunda más alta en los indicadores relativos a obligaciones de transparencia y facilidad de acceso a la información), Querétaro, Morelos, Baja California Sur y Chihuahua. Las peor evaluadas: Nuevo León (el más bajo), San Luis Potosí, Michoacán, Aguascalientes y Durango.

## INDICE DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES ESTATALES

Posición	Estado	Valor del índice
1	Jalisco	0.76
2	Querétaro	0.51
3	Morelos	0.50
4	Baja California Sur	0.41
5	Chihuahua	0.39
	LFTAIPG (Ley Federal)	0.38
6	México	0.35
7	Yucatán	0.34
8	Quintana Roo	0.31
9	Tlaxcala	0.30

Fuente: Guerrero Eduardo y Leticia Ramírez. (2005) La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: Una Evaluación Comparada de las Leyes Estatales. México. 27p. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/8.pdf>

- La LFAP se ubica en una posición relativamente por arriba del promedio con un desempeño bastante aceptable. Su ejercicio es excelente en facilidad de acceso a la información y bastante bueno en información que debe publicarse por oficio y observancia de la ley; y bueno en cobertura en términos de sujetos obligados por ley.

- Quintana Roo se ubica a media tabla en cuanto a cobertura de sujetos obligados por la ley. En esta categoría Colima, Jalisco y Michoacán son los mejores. Guerrero, Estado de México y Puebla, los peores.

- En información que debe publicarse por oficio, Quintana Roo se ubica en un mejor lugar, aunque sigue en una posición intermedia. Baja California Sur, Chihuahua y Colima fueron los mejores en esta categoría. Aguascalientes, Nuevo León y Veracruz, los peores.

- En facilidad de acceso a la información, Quintana Roo mejora su posición aún más, sólo detrás de los más altos de este indicador (Chihuahua, Distrito Federal y Sonora). Nuevo León, Zacatecas y San Luis Potosí, los peores.

- En observancia de la ley, Quintana Roo tiene una posición intermedia. Los mejores en esta categoría son: Jalisco, Querétaro y Morelos. Los peores: Michoacán, San Luis Potosí y Sonora.

- En resumen, se puede decir que la ley de transparencia de Quintana Roo está, de acuerdo a estos indicadores, ligeramente desequilibrada o con varios problemas estructurales. Por un lado, hay estándares altos en relación a la información que debe publicarse por oficio y facilidad de acceso a la información. Por otro, la ley es bastante laxa con los sujetos obligados por la ley en cuanto a información. Peor aún es bastante

flexible en cuanto a la observancia a la ley.

## LEYES ESTATALES DESEQUILIBRADAS SEGÚN INDICADORES

ENTIDAD	INDICADOR				DESVIACION ESTANDAR
	COBERTURA 1 SUJETOS OBLIGADOS	COBERTURA 2 OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA	FACILIDAD DE ACCESO	OBSERVACIONES DE LA LEY	
<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	<b>0.89</b>	<b>0.84</b>	<b>0.13</b>	<b>0.19</b>	<b>0.41</b>
<b>SONORA</b>	<b>1.00</b>	<b>0.96</b>	<b>1.00</b>	<b>0.19</b>	<b>0.40</b>
<b>ZACATECAS</b>	<b>1.00</b>	<b>0.84</b>	<b>0.25</b>	<b>0.23</b>	<b>0.40</b>
<b>MICHOACAN</b>	<b>1.00</b>	<b>0.88</b>	<b>0.38</b>	<b>0.19</b>	<b>0.39</b>
<b>SINALOA</b>	<b>1.00</b>	<b>0.88</b>	<b>0.50</b>	<b>0.23</b>	<b>0.35</b>

Fuente: Guerrero Eduardo y Leticia Ramírez. (2005) La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: Una Evaluación Comparada de las Leyes Estatales. México. 24p. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/8.pdf>

- Esto significa que la ley de transparencia de Quintana Roo es ambiciosa en cobertura de información, pero carece de rigor en generar mecanismos para la observancia de la ley. Esto hace que la norma carezca de dientes para hacerse efectiva.

Tomando en consideración las dos evaluaciones anteriores, se puede concluir que la ley de transparencia de Quintana Roo tiene importantes avances en los aspectos formales y programáticos, es decir, en relación a la publicación de información y en normas para la rendición de cuentas. Sin embargo, sus grandes problemas se encuentran en los aspectos sustanciales (recursos organizacionales, presupuestales y políticos) para hacer efectiva la observancia de la ley.

Esto se traduce en una reglamentación que tiene importantes disfuncionalidades, que evidencian los avances en la formulación de la política de transparencia,

pero que muestran enormes rezagos en la implementación. Aquí se encuentra el problema mayor en términos de políticas públicas. No se puede hablar de efectividad cuando una ley de transparencia ofrece muchos objetivos de información, pero carece de instrumentos organizacionales para hacer efectiva la obligatoriedad de la misma (y aquí se habla de recursos organizacionales, instrumentales, no los legales).

Eso explica por qué la ley es fuerte en difusión de información que se publica por oficio y hasta en algunas normas para la rendición de cuentas, pero tiene serios problemas en la organización interna, en las relaciones con la sociedad, y presenta enorme flexibilidad frente a los sujetos obligados de dar información y en relación a la observancia de la ley. El problema de esta situación consiste en que la ley de transparencia de Quintana Roo parece ser más voluntaria que obligatoria para la autoridad.

Es decir, parece ser una norma que dice “infórmese, pero sólo si la autoridad quiere y hasta donde quiera”. Esta ley puede mejorar a través de cambios organizacionales (con reformas sustanciales, más que formales), que haga efectiva la transparencia en Quintana Roo.

En general, la LFAP muestra que México sigue avanzado en la transparencia y sigue estancado en las políticas anticorrupción. De nada sirve tener leyes que muestren la ineficiencia (en el mejor de los casos) o el despilfarro de recursos o el tráfico de influencias (en el peor de los escenarios), si no existen sanciones firmes que castiguen la corrupción. De nada sirve tener políticas que funcionen bien en el terreno de la formulación, pero que se colapsan en el ámbito de la implementación.

Otro aspecto de estos resultados es que hay avances desiguales a nivel regional

en los compromisos con la transparencia. La región sureste es quizá la más preocupante. Veracruz es el ejemplo más lamentable. Pocas autoridades deben informar, incluidos los partidos políticos, que han dado muestras de enorme despilfarro e incompetencia. En ese estado se vive una situación de oscuridad, de acuerdo a las evaluaciones de Gutiérrez (2005) y Guerrero y Ramírez (2006).

Quintana Roo confirma que hay pocos avances organizacionales y sustanciales en materia de transparencia. Los progresos se han concentrado en los aspectos formales (legales). Aunque hay disposiciones que favorecen la difusión de información, la autoridad no está fuertemente obligada a informar eficiente y detalladamente. El IT de Quintana Roo tampoco se ha vinculado con la sociedad.

Junto con la ley de otros tres estados favorecía las tentaciones gremiales y

minimizaba la capacidad a la hora de definir el perfil de sus funcionarios las tentaciones gremiales y minimizaba la capacidad a la hora de definir el perfil de sus funcionarios. A diferencia del IFAI, donde hay dos sociólogas, un internacionalista, un politólogo y un abogado (todos con doctorados o estudios de doctorado), en el IT de Quintana Roo sólo abogados podían ser consejeros y no se mencionaba nada sobre grados académicos más altos que el de maestría. Tampoco sobre experiencia o especialización en temas de transparencia. Esto daba una tendencia poco democrática a este IT, pues una institución del siglo XXI, nacida de los avances democráticos contemporáneos, favorecía paradójicamente los fueros y privilegios del pasado y minimizaba, al mismo tiempo, la capacidad y experiencia profesional.

Las disposiciones legales de transparencia en México han avanzado en los derechos de los ciudadanos, sin enfatizar la

obligación de las autoridades. Es una ley que parece decir al ciudadano: “puedes ver la televisión, pero no la enciendas por favor”. Es necesario pasar de la formalidad a la funcionalidad; de la sentencia a la sustancia; de las reformas legales a las formas de la reforma. De lo contrario, se vive en el país de las maravillas, cuya capital es la impunidad. Esto es lo que se discute en la siguiente sección.

## *¿Qué hacer y cómo? Cambios organizacionales hoy.*

Hoy se discute cómo reducir el tamaño del gasto público en México. En medio de esos ajustes se planea desaparecer la SFP, pues no parece indispensable para el buen funcionamiento del gobierno federal hoy. Sin duda, es importante pensar en los controles internos para prevenir la

corrupción, pero esto es una medida administrativa. Una de las tareas pendientes de la transición es el relacionado con el castigo a los que abusaron del poder en la era de la revolución. Desafortunadamente, el PAN no supo qué hacer: ni pactaron, ni rompieron con el antiguo régimen. Hoy parece que ya alcanzaron acuerdos para cambiar con el objetivo de seguir igual.

Los controles internos son importantes para prevenir la corrupción o los desvíos, pero no son suficientes si se desea reducirlos. El alcance de una política anticorrupción implica no sólo medidas administrativas. Significa formular dos estrategias: una política y otra de políticas, que den orientación y visión de largo plazo. La primera incluye un rediseño institucional que favorezca estructuras más eficientes y menos susceptibles de corromperse (en donde participan todos los poderes del Estado).

La segunda consiste en un circuito de toma de decisiones encaminadas a integrar dos tipos de políticas: Las de control administrativo, planeación, desregulación, creación de instrumentos para evaluar resultados gubernamentales y transparencia, con las políticas de sanciones, penalizaciones y demás estructuras punitivas, que doten de dientes a las instituciones encargadas de combatir la corrupción. Esta eventual integración pasa por el terreno del cambio organizacional.

Cuando se habla de cambios organizacionales se piensa inicialmente en el personal público o en las estructuras o en las reglamentaciones de alguna institución susceptible de ser modificada. En el caso de las organizaciones relacionadas con el combate a la corrupción, el cambio organizacional debe centrarse en los temas de relaciones intergubernamentales, coordinación interinstitucional, rediseño estructural y

cultura organizacional. El cambio debe realizarse estableciendo metas claras, simples y pertinentes para que se presenten la menor cantidad de problemas posibles. No hay que olvidar que el ser humano demanda cambios en los demás, pero se resiste a los propios. El ser humano, por comodidad, trata de hacer las cosas de la manera en que está acostumbrado, pero es un feroz crítico de cómo las hacen los demás. Critica el conservadurismo ajeno, pero festeja el propio. Esto se llama inercia organizacional.

## *¿Qué hacer?*

El aspecto formal para diseñar un cambio organizacional es, aunque insuficiente, muy importante, porque puede dar paso a los cambios sustanciales/ organizacionales. Por ejemplo, las reformas a la LFAP, a través del artículo sexto constitucional, es un cambio fundamental en términos de apertura, una

reforma profunda del espacio público y una revolución administrativa debido a tres razones principales: a) es aceptada por toda la República; b) el texto constitucional tiene el potencial para generar grandes debates en México; y c) representa un cambio organizacional de una profundidad considerable para todas las autoridades de México.

En la perspectiva de Dworkin (1977), el derecho a la información es algo fundamental. Su libro, *Taking rights seriously*, es un trabajo fundador en materia de interpretación de la ley en la medida que ubica a todas las personas en el primer plano, como titulares indiscutibles del derecho a la información, entendido como una facultad fundamental. Esto significa que este derecho no está en manos de las autoridades públicas para limitarlo o condicionarlo, sino que su obligación es cumplirlo como cualquier otro derecho fundamental (en todo el país). Esto se debe a que los titulares —en principio— son

las personas, no los ciudadanos (no hay condición de mayoría de edad o posición/situación política o de territorialidad que acote a la titularidad de ese derecho fundamental). Esto significa que el derecho a la información y transparencia no está condicionado, ni sujeto a disponibilidad o discrecionalidad de quienes producen, distribuyen o manejan información pública en cualquier parte de la república. Así, los titulares del derecho fundamental son las personas, no las oficinas públicas.

En segundo lugar, la reforma constitucional puede generar debates profundos ya que por primera vez en la historia constitucional de México, el principio de una norma del más alto rango (en este caso el derecho fundamental de acceso a la información) provee en el mismo texto la interpretación a la que se deben sujetar todas las autoridades públicas y, por consecuencia, los propios órganos jurisdiccionales, los

administrativos e incluso los legislativos. La diferencia respecto a otras normas consiste en que el derecho fundamental de acceso a la información pública tiene un carácter de máxima publicidad, es decir, el criterio de interpretación de la ley es válido para todas las autoridades, incluyendo a los órganos jurisdiccionales y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La relevancia de este criterio, establecido en el segundo párrafo del artículo sexto, es que se plasma en la carta magna, no en la exposición de motivos o alegatos o en las presentaciones que hacen los legisladores. Para ser más claro, cuando en la constitución se invocan principios se alude al cumplimiento, obligación o responsabilidad de algún órgano o funcionario en particular. Por ejemplo, los principios electorales (v.g. certeza, legalidad o imparcialidad) son criterios que obligan a las autoridades responsables a cumplirlos. En cambio, en el tema de la transparencia todas las autoridades tienen

la obligación de dar información (incluyendo a los de la Suprema Corte).

En tercer lugar, el derecho fundamental de acceso a la información pública implica un cambio organizacional de enorme profundidad para todas las autoridades mexicanas, en vista que tendrán que precisar sus procedimientos internos; modos en que sus procesos se documentan; mecanismos para salvaguardar la información que se produce, usa y distribuye; instrumentos para poner la información a disposición del público; y fijar procedimientos puntuales de sanción a los funcionarios que la nieguen, oculten o modifiquen.

Esto significa un cambio organizacional en la medida que no se cumple con criterios burocráticos, sino que se responde a un derecho fundamental de las personas. Es decir, deja de ser un asunto administrativo o de gobierno para convertirse en un derecho humano y, por

consecuencia, en un asunto de Estado. La combinación de la titularidad del sujeto del derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad (inscrito en la constitución) genera la necesidad de una nueva cultura organizacional que opere un nuevo sistema que produzca, almacene y distribuya información. De no existir información, en esta perspectiva, no se está violentando una ley administrativa, sino que se está incumpliendo la carta magna de México.

La Constitución ordena, en su fracción cuarta del artículo sexto, establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos últimos se sustanciarán ante órganos y organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa de gestión y de decisión. Esto significa que deberá dotarse de instrumentos jurídicos a los IT para modificar las decisiones de las autoridades administrativas que se

opongan al principio de máxima publicidad y que no exijan más tiempo que el indispensable para responder un asunto. Sin embargo, los poderes locales son enormes. La mayoría de los IT no están cumpliendo con estas funciones, a pesar de que la Constitución está ordenando que haya procedimientos expeditos.

La segunda disposición que establece la carta magna de México se refiere a la especialidad y la imparcialidad de esos órganos. Esto implica que es necesaria la presencia de profesionales de tiempo completo, sujetos a las normas de vigilancia pública y de responsabilidad para que sus actividades no se vean comprometidas por razones políticas o jerárquicas, respecto a las autoridades que regularán. Esto puede generar muchos cambios en el país, pues este diseño organizacional va a chocar con los poderes locales, tanto formales como informales.

La autonomía operativa, de gestión y de decisión es un aspecto fundamental en la medida que el IFAI y los IT se convertirán en organizaciones de gran importancia por su especialización para fortalecer no sólo la democracia, sino los derechos fundamentales de los mexicanos, uniéndose a instituciones como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este sentido, ningún poder puede intervenir en el funcionamiento interno y en las decisiones que tomen el IFAI y los IT. Esto es relevante porque cuando surgió la LFAP hubo una oposición a la autonomía del IFAI, pues se corría el riesgo de estar construyendo un Estado gruyere (lleno de islas de organizaciones autónomas). Más aún, el IFAI publicó en 2007 un código de buenas prácticas en el que se recomienda dar a conocer las estructuras orgánicas de las instituciones, currículum, remuneraciones, viáticos, gastos, planes, programas e indicadores. En verdad, se trata de

implementar un cambio organizacional. Por ahora, las políticas de transparencia se encuentran en la etapa de formulación.

## *¿Cómo hacer?*

Para implementar una política exitosa debe implementarse la estrategia PECH, consistente en cuatro incentivos principales:

- 1) Predicar con el ejemplo,
- 2) Explicar el cambio,
- 3) Construir transparencia con serenidad y paciencia, y
- 4) Hacer cultura.

Esto implica transformaciones que pueden contribuir a diseñar una cultura organizacional de transparencia, que va más allá de la ley, es decir, implica cambios que modifican el comportamiento de los individuos y da sustancia a las formalidades (las leyes) en el largo plazo.

El primer punto consiste en construir un

liderazgo para obtener y hacer cumplir los nuevos lineamientos, procurando que sus subordinados lo noten y también lo sigan; el segundo se traduce en que los directivos de los IT deben señalar claramente los beneficios de las nuevas reglas: compartir información dentro y fuera de los IT facilita la interacción con la sociedad, impulsa su colaboración y confianza; serenidad y paciencia significa tener claro que implementar un cambio en favor de la transparencia cuesta tiempo, trabajo y esfuerzo. Por ello los directivos de los IT deben insistir repetidamente en el tema. Finalmente, hacer cultura implica promover la transparencia al interior de los IT como parte de la agenda inicial para fomentar la cultura de la transparencia en los procesos rutinarios. Esto se traduce en premiar la transparencia y castigar la opacidad.

Un segundo grupo de estrategias, las más importantes para aumentar la transparencia y disminuir la corrupción en

el corto plazo, implica construir organizaciones que castiguen con severidad la corrupción y la opacidad. El problema de sólo crear incentivos en favor de la transparencia es que el tema se queda en el terreno de la conciencia, la moral, en los ámbitos de Dios, pues implica convencer al individuo de lo positivo que es portarse bien. Es decir, la transparencia se convierte en un asunto teológico, de milagros, santos, papas, cardenales y hasta de la chilindrina “ojo, mucho ojo: Si alguien se te acerca y te propone algo malo (de lo que te sientas avergonzado) dile no, aléjate y cuéntaselo a quien más confianza le tengas”.

Uno de los casos más notables del éxito de los castigos en los temas de corrupción y transparencia es el de Corea del Sur (o bien el de los mayas en los tiempos ancestrales). En ese país, la corrupción se castiga de manera severa, incluyendo la pena de muerte. Hace menos de dos décadas, los sudcoreanos mandaron al

paredón a un ex primer ministro (con una amplia aprobación de la sociedad) por haber usado fondos públicos indebidamente. Lo relevante del caso de Corea del Sur es que posee el ejemplo más exitoso (tal vez el único a nivel global) de cómo los valores del sector público transferidos a la iniciativa privada construyeron un milagro económico, es decir, transformaron a un país casi medieval en uno de los tigres asiáticos en menos de medio siglo.

La historia va así. Hacia el decenio de los cincuenta, Corea del Sur tenía un ingreso per cápita que significaba la mitad del de México. Es decir, era un país con el doble de pobreza que México o bien con la mitad de riqueza de éste. En otras palabras, era una nación con enormes necesidades y con mucho menos potencial para crecer que México. Entonces, ese país construyó un sector público basado en el estricto respeto por la ley, la eficiencia y la ética, no sólo a través de incentivos. Más bien,

la nación se inspiró en castigos muy duros a quienes violentaban o mal administraban los escasísimos recursos públicos (se incluía la ineficiencia, que también es corrupción. Esto se llama incompetencia).

Los sudcoreanos invirtieron primeramente en educación y, con el tiempo, construyeron una élite gobernante altamente preparada. Como resultado, en menos de veinte años, Corea del Sur tenía una clase gobernante muy capaz (con burócratas que presumían postgrados y estudios en el extranjero, financiados por el Estado. Por supuesto, se había becado a los mejores, no a los que tenían palancas, debido al concepto de honestidad a sangre y fuego) y con un sentido de ética altamente desarrollada. Como el Estado poseía a las mentes más capaces y el país tenía una tradición estatista, esta nueva élite gobernante formuló estrategias de desarrollo de largo plazo, pensando en tres puntos centrales:

educación de calidad para los más aptos y capacitación para el trabajo para los menos capaces; construcción de un sector privado con la fuerte verticalidad ética de la administración pública y políticas para atraer inversión privada.

Pronto, el sector privado con burócratas menos preparados (los empleados y funcionarios del sector privado también son burócratas en la visión weberiana) comenzó a adoptar los fuertes valores éticos de la administración pública sudcoreana. El resultado fue una constante y sistemática productividad a tasas muy significativas. La economía comenzó a crecer, como consecuencia, al mismo ritmo. En el decenio de los noventa, el ingreso per cápita de los sudcoreanos era 50% más alto que el de los mexicanos. El milagro económico se había realizado: Una nación con grados de subdesarrollo más profundos que los de México se había transformado en un país

con una economía que hoy se ubica en el segundo mundo (economía emergente) en poco tiempo.

El milagro económico se debía a la formación de una clase política con valores muy verticales en los temas relacionados con los fondos gubernamentales y ética en el servicio público. El milagro de los sudcoreanos no se debía a una amplia concientización de la sociedad sobre lo positivo de portarse bien, sino a dos cosas por un lado, a la severidad de los castigos a los que delinquen o se aprovechan de los fondos públicos. Por otro (y como consecuencia) a que el Estado usó eficientemente los escasos recursos públicos. Es decir el gobierno, al tener muy bajos índices de corrupción, invirtió el dinero gubernamental con transparencia y honestidad en el sector que mayor fuente de riqueza genera en cualquier país: la educación. Pero además se hizo de manera estratégica, pues se educó con calidad a

los más aptos y se capacitó a los menos inteligentes, para el trabajo. Por fortuna, los sudcoreanos no estaban (ni están) contaminados de las demagogias que aquejan a algunas naciones bananeras, que no distinguen entre educación para todos de universidad para todos.

Los castigos a la corrupción fueron el mayor motor para construir un sector público más eficiente en el corto plazo. Los resultados de una administración pública con corrupción baja se pudo observar en el largo plazo. Es decir, la transparencia se volvió un incentivo a través de los años y una vez que la honestidad comenzó a dar resultados tangibles para la sociedad. En otras palabras, una estrategia eficiente para aumentar la transparencia y disminuir la corrupción tiene que empezar necesariamente por los castigos y después por los incentivos. Como todo mundo sabe, los cambios culturales (en este caso, una cultura de transparencia y honestidad) implican transformaciones graduales,

incrementales, es decir, modificaciones de largo plazo. Además, el sistema de incentivos implica una estructura funcional que efectivamente premie el buen comportamiento. No es el caso de México. Varias veces he escuchado: hay que robar mucho para que no se metan contigo. Si robas poco vas a la cárcel. Los delincuentes mayores tienen celdas VIP, no son los que tienen las peores condiciones en ellas. Hoy uno de cada tres jóvenes (18-29 años) cree en la frase “el que no tranza no avanza”. En este contexto, generar incentivos, concientizar es predicar en medio del desierto.

Entonces, la ASF debe tener una organización especializada para proceder legal y penalmente contra los presuntos implicados en actos de corrupción, congelando sus cuentas mientras las cosas se aclaran, sin posibilidades de salir del país o –mejor aún— quedar arraigados en la ciudad. Los jueces, en estos casos,

deben acordar no otorgar amparos. Las fianzas no deben ser nunca menores del doble de la cantidad de dinero, presuntamente extraído de las arcas públicas. El congelamiento de cuentas debe abarcar a parientes, familiares y colaboradores cercanos, mientras dura la investigación. En caso de que los funcionarios resultasen culpables, las penas no deben ser menores a 50 años sin posibilidad de fianza, devolver el dinero sustraído ilegalmente más 150% esa cantidad. De no poder cumplir con estas obligaciones, la deuda pasaría a sus familiares de primer y segundo grados.

Al mismo tiempo, los contralores de cada dependencia deben ser nombrados por la ASF, que tendría un sistema de servicio civil propio, que opere bajo la misma lógica de los militares en los cuarteles. Es decir, ningún contralor debe permanecer en la misma dependencia durante un periodo determinado (mi propuesta es que no sea mayor a cinco

años). Su carácter rotativo evitaría que se construyan complicidades con las dependencias que deben vigilar, auditar y, en su caso, denunciar. De hecho, la ASF debe convertirse en una organización compleja con tres funciones principales: contraloría y auditorías, actualización administrativa y cambio organizacional y las de carácter legal y procedimental.

Cabe aclarar que esta dependencia podría auditar y denunciar a cualquiera de los tres Poderes. La contaduría mayor de hacienda de los congresos locales y del federal, así como las relacionadas con las del poder judicial estarían integradas en el servicio civil de la ASF. Esto le daría al derecho a la información un sentido de Estado y no sólo de gobierno. Es decir, el derecho a la información y las políticas anticorrupción tomarían una estrategia de largo plazo, quedarían vacunadas de los vaivenes políticos (v.gr. cambios de gobierno). Esto sí sería comenzar por cambios organizacionales. Esto sí

serían reformas de fondo, que otorgarían al derecho a la información un estatus de derecho humano. Esto sí inhibiría a los potenciales corruptos. No sería cuestión de buenas conciencias, sino de enfrentar al poder de la ley.

En el caso de los IT se debe dar fondo a las formas, es decir, sustancia a las leyes. Se deben establecer sanciones muy fuertes a los funcionarios que oculten información o no cumplan con su obligación de dar transparencia a los actos públicos que realizan. Si en verdad, las reformas a LFAP van en serio, en términos de cambios organizacionales, los funcionarios TIENEN que informar, pues las reformas no están sujetas a interpretación. Simplemente se deben acatar las disposiciones de la constitución. Para construir un cambio de cultura organizacional, es decir, para que los funcionarios en México tomen como algo normal el hecho de informar a la ciudadanía, se debe empezar por

obligarlos hoy. En otras palabras, para que los funcionarios del futuro tengan la cultura de la información (sin que piensen en los castigos), hay que producir penalizaciones para los gobernantes y burócratas de hoy, que no comparten este punto de vista (y tampoco lo entienden). No es posible que esto se logre con incentivos. “La cultura se mama”, decía mi abuela. A muchos funcionarios de hoy habría que matarlos y volverlos a resucitar para hacerlos mamar transparencia, ética y responsabilidad. No se lo dejemos a Dios y la conciencia. Mejor hagámoslo nosotros. A Dios, lo que es de Dios, al César lo que es del César (es decir, a Juárez lo que es de Juárez en el caso de México). Y la transparencia y las políticas anticorrupción son cosas del César.

## *Conclusiones*

--- Usted es un corrupto por los cuatro costados. Lo único que le faltó es llevarse el palacio municipal a su casa, decía con vehemencia y con una oratoria encendida, desde la tribuna el periodista, único diputado de oposición, en la era callista,

--- Usted no tiene ninguna prueba de lo que está diciendo, se defendía el aludido – un diputado revolucionario, representante de la CROM— revolviéndose en su curul, entre enojado e indignado

-- Así es, no tengo ninguna prueba. Por eso lo estoy acusando de corrupto, no de tonto, concluía ante la sonora carcajada de todo el congreso en pleno, el valiente periodista.

Esta es una de las muchas picarescas anécdotas que ha recogido la política

mexicana, que en este caso se atribuye al periodista Luis Cabrera. El punto es destacar que por ahí del decenio de los veinte o treinta no se podía probar la corrupción con facilidad. Hoy, es menos difícil. Sin embargo, en el transcurso de estos 70 u 80 años se ha avanzado poco en el tema del castigo a los políticos y funcionarios mal portados. Ojalá no tengan que pasar otros siete u ocho decenios para que sea menos difícil penalizar la corrupción. Hay que empezar por dar sustancia a la sentencia; fondo a las formas.

Hay que diseñar una estructura institucional de incentivos y castigos para construir una cultura organizacional de la transparencia e inhibir la corrupción. Se debe comenzar por los castigos para mostrar tanto a funcionarios como sociedad las consecuencias de violar la ley. En el largo plazo se comenzará a construir una sociedad más justa. Los resultados de la honestidad (que no es lo mismo que

“portarse bien”) y la transparencia darán resultados tangibles para la misma comunidad. Por ejemplo, una sociedad honesta no necesita gastar tanto en policías, supervisores o contralores. Además, como se vio al principio de este ensayo, la corrupción resulta en un impuesto regresivo: Beneficia más a los ricos que a los pobres; hace a los más ricos más ricos y a los pobres más pobres.

De hecho, en algunos países bananeros, la corrupción es tan sistemática y generalizada que emergen líderes políticos —vestidos de mesías— proclamando honestidades valientes. Hay que ser muy machito para ser honesto. No cualquiera, pues. Y esto es un problema serio. Cuando la sociedad deja de creer en el sistema institucional, con dificultades se pueden construir acuerdos entre el Estado y la sociedad. Se cuestiona a toda la clase política, no a un partido o gobernante en particular. Peor, la delincuencia organizada (que en México

parece ser lo único organizado) pierde el miedo a la autoridad (se le puede comprar o amenazar). Y no hay nada peor para un príncipe o un Estado que el de no transmitir miedo. Se vuelve un pusilánime. Como tal, se le puede vencer o aplastar. El colmo, si el delincuente es parte del Estado, entonces ¿quién cierra la puerta de la cárcel?

La reforma a la LFAP parece implicar un cambio organizacional profundo. El problema es que, como muchas otras políticas de carácter regulatorio, se ha quedado en el plano formal, legal, Programático. La sustancia, la estrategia, el cambio organizacional simplemente no existen. Este ensayo se concentró en este aspecto. La estrategia PECH puede servir para comenzar un cambio organizacional de largo plazo con cierto grado de éxito. Sin embargo, se debe iniciar por los castigos a los mal portados. Esto significa dotar de dientes

a la ASF, estableciendo, por un lado, una organización encargada de tareas procedimentales para implementar los eventuales juicios y castigos a los burócratas y, por otro, implementar un servicio civil de carrera — encabezada por la ASF— con el objetivo de auditar a las dependencias públicas, de manera eficiente, transparente y sistemática.

Hay varias ventajas derivadas del eventual éxito de este cambio organizacional. Uno, sería el que el IFAI y los IT ganarían en términos de eficiencia y no sólo de legitimidad (dejarían su papel testimonial y se volverían agentes más activos en el sistema político). Otro sería dar carácter de Estado al tema de la información, pues las políticas de transparencia y anticorrupción trascenderían los cambios sexenales y políticos, en general. Finalmente, la honestidad ahorraría mucho dinero a la sociedad mexicana,

contribuyendo a construir una sociedad más justa.

Así sea.

## *Referencias*

Dworkin Ronald. (1977). Taking rights seriously. Harvard: Harvard University Press.

Hobbes, Thomas. (1999) Leviatán: La Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil. Madrid: Alianza.

Maquiavelo, Nicolás. (1999). El príncipe. México: Espasa-Calpe Mexicana .

Piñón Gaytán, Francisco. (2003) Filosofía y Fenomenología del Poder: Una Reflexión histórico-filosófica sobre el Moderno Leviatán. México: Universidad Autónoma Metropolitana; Plaza y Valdés ..

Banco Mundial. (1998) “Nuevas fronteras en el diagnóstico y combate de la corrupción”. Sector Público. Num. 7. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/premnotes/es/notes7es.pdf>

Cantú Jesús. (2009) “Transparencia Inútil”. Proceso. 2 de abril 2009. Disponible en: [http://www.onlineadirecta.info/nota.php?art\\_ID=88535](http://www.onlineadirecta.info/nota.php?art_ID=88535)

Guerrero Eduardo y Leticia Ramírez. (2005) “La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: Una Evaluación Comparada de las Leyes Estatales”. México. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/8.pdf>

Gutiérrez Fernández Iñaki. (2005) “Estudio Comparativo de la Información que debe de Publicarse de Acuerdo a las Leyes Estatales y Federal de Transparencia”. Inteligencia en Internet. México. Disponible en: [http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark\\_leyes\\_transparencia-info\\_a\\_publicarse-gratis.pdf](http://axitia.com/AX0244-12-Benchmark_leyes_transparencia-info_a_publicarse-gratis.pdf)





## *Samuel Bonilla Núñez.*

*Periodista de formación empírica y autodidacta. Fue Director de Noticieros de Canal 13 de San Luis Potosí, corresponsal de El Universal y Gerente de Producción de Canal 9. Es Consejero Electoral Distrital del Instituto Federal Electoral y consultor en Comunicación, Transparencia y Periodismo.*

*Es Coordinador de “Información y Sociedad. Iniciativa Ciudadana”, agrupación que impulsa los proyectos “Transparencia para Todos. Aprovechamiento Popular del Derecho de Acceso a la*

*Información Pública a través de Bibliotecas y Centros Comunitarios Digitales” y “Hacia una ley de sesiones abiertas”*

*Es asesor de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí y Coordinador de “México Infórmate” en esa entidad. Es miembro fundador de la Unión de Usuarios de Leyes de Transparencia.*

*Fue Coordinador del Programa de Acceso a la Información Pública de la Universidad del Centro de*

*México, institución en la que impartió entre 2004 y 2006 la materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

*Obtuvo el primer lugar en el 6º Premio Estatal de Investigación en Derecho a la Información 2009, convocado por la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro.*

## II. *Derecho de todos, privilegio de algunos.*

### • *Hacia una estrategia para el aprovechamiento popular del derecho de acceso a la información pública.*

*“La mejor inversión contra la tiranía,  
la opresión y el abuso de poder es un  
ciudadano bien informado,  
precisamente porque conoce sus derechos  
y sabe defenderse”.*  
Kofi Annan.

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO DERECHO

Cuando el presidente José López Portillo firmó, el dos de diciembre de 1977, el decreto por el que se declaraban reformados y adicionados 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, entre ellos el artículo

6º, que incorporó el compromiso de que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, era difícil que pudiese imaginar el desarrollo que una de las vertientes de esa nueva garantía tendría 30 años después.

El derecho a la información se incorporó al texto constitucional en el marco de la Reforma Política impulsada por el presidente de la República y su secretario de Gobernación, Don Jesús Reyes Heróles. Este nuevo concepto estaba envuelto bajo diversas interpretaciones que dificultaban una comprensión común sobre sus alcances.

Durante su segundo informe de gobierno, José López Portillo anunció el envío al Congreso de una iniciativa de ley de

garantías al derecho a la información que:

*“(...) desarrollará y dará concreción al contenido de la parte final del artículo sexto constitucional (...). Sus preceptos serán el marco normativo al que deberán sujetarse las disposiciones existentes, que regulan la actividad de los medios de comunicación social y constituirán la base de otras regulaciones específicas sobre la materia.*

*“En esta iniciativa de ley se define el derecho a la información como un derecho fundamental al servicio de la dignidad e integridad de la persona humana (...). También se le enuncia como un derecho social, para asegurarle a la colectividad una información objetiva, plural y oportuna (...)”<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación 6 de diciembre de 1977

<sup>2</sup> Rodríguez Castañeda, Rafael. “Prensa vendida”, Edt. Grijalbo, México, 1993, pp. 189 y 190.

Jesús Reyes Heróles advirtió que “se ha interpretado erróneamente que este derecho a la información supone cargas u obligaciones para los órganos o medios de comunicación, olvidándose que la primera carga, la primera obligación, es para el Estado, que debe estar obligado a informar correctamente de las actividades propias del Estado”<sup>3</sup>.

A partir de ese momento se inició una larga serie de audiencias públicas por parte de varias instancias del gobierno para consultar abiertamente, bajo diversos enfoques según el momento de la consulta, la pertinencia de reglamentar el derecho a la información.<sup>4</sup>

Después de un accidentado proceso que tomó un cuarto de siglo, la Cámara de Diputados<sup>5</sup> y el Senado de la República<sup>6</sup> aprobaron en forma unánime en 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>7</sup>, que tiene como

finalidad “proveer lo necesario para garantizar el acceso a 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”<sup>8</sup>.

La discusión pública en medios de información en torno a crear la ley federal de transparencia, y su aprobación, contribuyeron de manera decisiva para que otros estados produjeran sus propias leyes en la materia, incluso algunos de ellos antes que de que fuese promulgada la ley federal. (Ver tabla 1).

En un lapso de sólo cinco años todos los estados del país, el Distrito Federal y la Federación contaban con su propia ley de transparencia y acceso a la información pública. Pero este extraordinario impulso legislativo no terminaría ahí.

Cierto que las leyes de transparencia estaban ya presentes en todo el territorio

mexicano, pero no pocas fueron construidas bajo al menos dos factores que incidieron en que su calidad dejase mucho que desear: 1) El tema de la transparencia estaba de moda y se ubicó dentro del discurso de lo políticamente correcto, y se siguió un proceso imitativo de la provincia respecto del centro, una especie de inercia legislativa; y 2) El desconocimiento de buena parte de los legisladores locales sobre este nuevo tema era un hecho que, sumado a su formación cultural respecto a la secrecía de la información gubernamental, se vio reflejado en el diseño de sus leyes en la materia.

<sup>3</sup> Discurso pronunciado en la Comisión Federal Electoral el 19 de diciembre de 1978. Jesús Reyes Heróles, Obras completas, política, Vol. III, FCE. México. 1996. p. 564.

<sup>4</sup> el derecho a la información. La LI legislatura realizó audiencias públicas sobre el mismo tema del 21 de febrero al 6 de agosto de 1980. La Secretaría de Gobernación llevó a cabo en varias ciudades, en mayo de 1983, el Foro de Consulta Popular de Comunicación Social (citado por Sergio López Ayllón, El derecho a la información, UNAM – Porrúa, 1984. p 127). Del 8 Junio al 11 Julio de 1995 se efectuó en 10 ciudades la Consulta Pública en materia de Comunicación Social convocada

por la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Finalmente, la administración de Vicente Fox abrió una consulta nacional, pero ya específicamente sobre transparencia y acceso a la información, mediante foros en Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal y Veracruz, entre el 25 de octubre y el 10 de noviembre de 2001.

Tabla 1\*<sup>9</sup>

LEYES DE TRANSPARENCIA POR AÑO DE APROBACIÓN

2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jalisco	Sinaloa Federal Aguascalientes Michoacán Querétaro	Nuevo León Durango Colima San Luis Potosí Distrito Federal Guanajuato Morelos Colima	Mexico Quintana Roo Yucatán Veracruz Nayarit Zacatecas Tlaxcala Puebla Tamaulipas	Sonora Campeche Baja California Baja California Sur Guerrero Chihuahua	Oaxaca Chiapas Hidalgo Tabasco

La heterogeneidad de la calidad de las 33 leyes de transparencia en el país pronto dio lugar al siguiente gran paso legislativo en México: la incorporación textual en la Constitución del derecho de acceso a la información (DAIP) –como una de las vertientes del derecho a la información, a la que nos referimos al inicio de este trabajo–.

Es así como se adicionó, en 2007, un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º constitucional que establece los principios y bases bajo los que deberán regirse la Federación, los Estados y el Distrito Federal para el ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>10</sup>.

Cerrándose así un ciclo iniciado 30 años atrás con la incorporación del derecho a la información al mismo artículo.

5 El 24 de abril de 2002, por 411 votos a favor, cero en contra.

6 El 30 de abril de 2002, por 86 votos a favor, cero en contra.

7 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

8 Artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

9 Tabla elaborada por el autor a partir de la información publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en su 4º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2006, p. 77.

10 Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007.

## *El Éxito de los Sistemas Electrónicos de Solicitudes*

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública (...)”. “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública (...)”. Así de categóricas son las partes iniciales de la primera y tercera fracción del párrafo adicionado al artículo 6º constitucional.

Al establecer el acceso a la información como un derecho fundamental en la carta magna el constituyente permanente incluyó disposiciones operativas muy singulares derivadas de experiencias exitosas en el ejercicio práctico de la ley federal de transparencia. Ricardo Becerra<sup>11</sup> lo plantea en estos términos:

*La nueva redacción al artículo 6º de nuestra Constitución contiene muchas novedades radicales. Entre ellas hay una que ha sido muy poco comentada, poco subrayada y mucho menos estudiada, pero que acarrea una consecuencia social de primer orden. En unas pocas líneas, despoja a la propia carta magna de su atávica escritura decimonónica para hacerla reconocer –por primera vez– la realidad de la tecnología moderna –el Internet y los sistemas electrónicos– dentro de su concepción y mandato normativo. Es un salto que vence las resistencias culturales, técnicas y legislativas de muchos años para situar a la Constitución, las leyes y las prácticas gubernamentales mexicanas que se deriven en la fase electrónica de la comunicación y la escritura universal. Si lo vemos con detenimiento, el viraje es de este tamaño.*

En particular, el artículo Tercero transitorio del decreto en cuestión establece que “La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y

de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos”.

Mientras que la fracción V del artículo 6º constitucional dispone que “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

Es decir, los sistemas electrónicos de solicitudes de información e interposición de recursos de revisión, así como el uso de páginas de Internet para la publicación de información pasan a ser de uso común

11 El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana. “Internet llega a la Constitución”. UNAM. IFAI. México, 2008. p. 71.

en la generalidad de los entes obligados en nuestro país a partir del 21 de julio de 2009.

Como ha reconocido el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la gran aportación mexicana al derecho de acceso a la información es la construcción de un sistema electrónico de solicitudes de información; originalmente fue el SISI<sup>12</sup> que más tarde fue sustituido por Infomex; aunque algunos estados de la República y entes públicos federales han construido y operado sus propios sistemas electrónicos.

“Este derecho ha crecido desde la cuna de la mano de las herramientas tecnológicas: portales gubernamentales, páginas de transparencia, solicitudes electrónicas, posibilidad de interponer recursos de revisión vía Internet, buscadores de información gubernamental, etcétera, se han vuelto parte esencial de la concepción y de la operación del acceso a la información.

No ha ocurrido así en otros países, dueños de las leyes más antiguas (...)”<sup>13</sup>, afirma Ricardo Becerra, quien fue el responsable institucional por parte del IFAI ante los estados del país para la adopción y el uso del sistema electrónico Infomex.

El entonces comisionado presidente del IFAI, Alonso Lujambio, ejemplificaba la eficacia de Infomex al afirmar que mientras en el estado de San Luis Potosí se produjeron 66 solicitudes de información en todo un año, en Chihuahua, con Infomex, se presentaron 770 solicitudes de información tan sólo en enero de 2007<sup>14</sup>.

Los siguientes datos nos muestran la magnitud del impacto que el empleo de las herramientas tecnológicas han tenido en el ejercicio del DAIP en nuestro país. De las 456,335 solicitudes de información que desde el 12 de junio de 2003 hasta el 17 de septiembre de 2009 se han formulado sólo a la Administración Pública Federal

(APF), 439,357 fueron realizadas por Internet, es decir más del 96% del total de las solicitudes. (Ver tabla 2).

Los sistemas Infomex que operan en el país admiten<sup>15</sup>, además de solicitudes de información, solicitudes de recursos de revisión por respuestas insatisfactorias, que el IFAI o sus homólogos estatales, según corresponda, atienden y resuelven sin que el solicitante tenga que invertir tiempo ni dinero en iniciar una demanda judicial. La gratuidad y versatilidad de los sistemas Infomex ha abaratado y agilizado el flujo de información del gobierno hacia la sociedad.

Otras herramientas tecnológicas puestas al servicio del derecho de acceso a la información son el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) y el buscador Zoom. Este último permite localizar, entre los cientos de miles de solicitudes de información que se han

12 El sistema de solicitudes electrónicas SISI operó desde el 12 de junio de 2003, fecha en que entró en vigor el derecho a formular solicitudes al gobierno federal, aunque su alcance se limitó a la Administración Pública Federal, hasta el 30 de noviembre de 2008. A partir del 1 de diciembre de ese año fue sustituido por el sistema Infomex.

13 El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana. “Internet llega a la Constitución”. UNAM. IFAI. México, 2008, p. 81.

14 Entrevista con Carmen Aristegui en la radiodifusora XEW, 7 de marzo de 2007

15 Al 7 de agosto de 2009 eran ya 14 entidades federativas las que tenían en operación su propio sistema Infomex, además de la Administración Pública Federal y varios órganos autónomos constitucionales federales.

formulado a la Administración Pública Federal y sus respectivas respuestas, aquéllas que bajo los criterios de búsqueda de su interés requiere el usuario, así como recursos de revisión y resoluciones. El IFAI contempla la posibilidad de adaptar en el futuro el buscador Zoom a los sistemas Infomex que operan en varios estados del país.

El POT es un portal en Internet en el que todos los sujetos obligados de la Administración Pública Federal vierten y difunden la información correspondiente a sus obligaciones de transparencia<sup>16</sup>, lo que facilita a los interesados su localización. Desde que el POT entró en operación, en 2007, hasta el 17 de septiembre de 2009, ha recibido 25,597,401 de consultas.

La experiencia mexicana respecto al uso de herramientas tecnológicas para facilitar el ejercicio del derecho a saber ha sido muy exitosa, lo que ha llamado el interés de varios países. El informe para la

**Tabla 2**  
**SOLICITUDES DE INFORMACIÓN FORMULADAS**  
**A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**AL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2009**

<b>USO DEL DAIP</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Solicitudes electrónicas	22,488	35,055	47,874	57,739
Solicitudes presenciales	1,609	2,677	2,253	2,474
<b>Total</b>	<b>24,097</b>	<b>37,732</b>	<b>50,127</b>	<b>60,213</b>
consultas al POT	En estos años no existía el Portal de Obligaciones de Transparencia			
<b>USO DEL DAIP</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Solicitudes electrónicas	92,261	102,297	81,643	439,357
Solicitudes presenciales	2,462	2,953	2,550	16,978
<b>Total</b>	<b>94,723</b>	<b>105,250</b>	<b>84,193</b>	<b>456,335</b>
consultas al POT	4,966,618	13,978,771	6,652,012	25,597,401

<sup>16</sup> Descritas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Fundación William y Flora Hewlett, titulado “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la cultura de la transparencia”, publicado en 2006, asienta que “ninguna otra experiencia en el mundo ha vinculado tan estrechamente el derecho de acceso a la información con la tecnología de Internet”.

## *El punto ciego de los sistemas electrónicos de solicitudes.*

El indiscutible éxito de los mecanismos de solicitudes electrónicas en México, que no es un logro menor, parece haber generado un efecto que impide apreciar la real magnitud de su alcance en la sociedad. Las notables aportaciones que ofreció el SISI, y actualmente ofrecen Infomex, el Portal de Obligaciones de Transparencia y el buscador Zoom significan absolutamente

nada para el grueso de la población que no tiene acceso a una computadora con Internet.

Buena parte del éxito de la experiencia mexicana en el ejercicio del DAIP está sustentada en la eficacia con que han funcionado los sistemas electrónicos diseñados especialmente para ese efecto. Luego entonces ese éxito aplica únicamente dentro del contexto del segmento de población que tiene acceso a Internet en nuestro país, estimado en 27.6 millones de personas<sup>17</sup>; y específicamente al sub-segmento de población que emplea Internet para ejercer el derecho de acceso a la información, que para el caso de los solicitantes se componía al 31 de julio de 2009 en 162,322 usuarios<sup>18</sup>.

Si de las 456,335 solicitudes de información que se han formulado a la Administración Pública Federal del 12 de junio de 2003 al 17 de septiembre de 2009

quitáramos las que han sido enviadas por medios electrónicos, veremos que en ese lapso de más de cinco años únicamente se han presentado 16,978 solicitudes escritas en papel, un promedio de apenas 3,233 al año. (Ver tabla 2).

Ahora bien, si revisamos con mayor detenimiento los datos que nos muestran o aproximan al número y el perfil de quienes han presentado las 456,335 solicitudes de información, que promedian 86,920 al año, podremos darnos cuenta que el impacto de estas cifras se contrae de manera significativa. Según datos aportados por el entonces comisionado del IFAI Juan Pablo Guerrero Amparán<sup>19</sup>, al 31 de julio de 2009 el instituto tenía registrado que 162,322 usuarios habían generado el 100% de las solicitudes de información presentadas a la Administración Pública Federal, es decir 440,631 solicitudes. Pero de ese universo de usuarios 120,782 habían formulado una sola solicitud, mientras que 21,300

17 Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI). Hábito de los Usuarios de Internet en México. Resumen Ejecutivo. Mayo 2009. De esa cifra 22.7 millones de usuarios de Internet pertenecen a zonas urbanas y 4.9 millones a zonas rurales.

18 De esta cifra habría que restar el número de solicitantes de información que radican en el extranjero ya que su condiciones de acceso a Internet no pueden ser consideradas dentro de las que existen en nuestro país.

19 Presentación Derecho a la Información en un País en Desarrollo: el Caso México. Lima, Perú. 16 de agosto de 2009.

usuarios habían elaborado el 63.4%, y tan sólo 8,538 usuarios generaron más de la mitad del total de solicitudes: 233,173, el 53% del total. (Ver tabla 3).

Si pareciese desproporcionado correlacionar los 162,322 solicitantes de información con los 107 millones de mexicanos que en teoría gozamos del derecho de acceso a la información, al menos debemos reconocer que el aprovechamiento de este derecho se encuentra extremadamente focalizado. Fuera del sistema de solicitudes electrónicas de información el número de solicitudes (que no necesariamente de solicitantes) alcanza sólo un promedio de 3,233 al año en todo el país.

**Tabla 3**  
**NUMERO DE USUARIOS SEGÚN EL NÚMERO DE SOLICITUDES**  
**Del 22 de junio de 2003 al 31 de julio de 2009**

RANGOS	No. DE USUARIOS	No. DE SOLICITUDES	PORCENTAJE DE SOLICITUDES	USUARIOS%
1 solicitud	120,782	120,782	27.4%	
2 solicitudes	20,200	40,400	9.2%	
3 a 5 solicitudes	12,802	46,276	10.5%	153,784 / 47%
6 a 20 solicitudes	6,423	63,103	14.3%	
21 a 100 solicitudes	1,785	72,467	16.4%	
101 a 300 solicitudes	257	42,969	9.8%	
301 a 500 solicitudes	42	16,198	3.7%	
501 a 1,000 solicitudes	23	15,277	3.5%	8,538 / 53%
mas de 1,000 solicitudes	8	23,159	5.3%	
<b>TOTAL</b>	<b>162,322</b>	<b>440,631</b>	<b>100%</b>	<b>162,322 / 100%</b>

- *Tabla elaborada por el autor a partir de la presentación del Comisionado del IFAI Juan Pablo Guerrero, Derecho a la Información en un País en Desarrollo: el Caso México, ante el Consejo de Ministros de la Presidencia, en Lima, Perú, el 17 de agosto de 2009.*

“Apenas un diminuto sector de la población mexicana sabe que tiene garantías de acceso a la información y una fracción aún más pequeña ha hecho ejercicio efectivo de este derecho”, reconoce Juan Pardinas, director de Análisis de Finanzas Públicas del Instituto Mexicano de la Competitividad.<sup>20</sup>

Las circunstancias del aprovechamiento focalizado del derecho a saber, lejos de posibilitar oportunidades en condiciones de equidad podrían estar contribuyendo a acentuar las ventajas sociales de un pequeñísimo grupo de la población.

Siguiendo con la experiencia federal, la concentración también se presenta en las zonas geográficas desde donde se generan las solicitudes de información. Del Distrito Federal y del Estado de México se producen más de la mitad de las solicitudes. La tercera parte de los estados no alcanzan en lo individual ni el 1% del total de solicitudes. Hay 29 estados de la

República que en su conjunto no alcanzan a generar el número de solicitudes que se originan en el Distrito Federal. (Ver tabla 4).

¿Quiénes son entonces los que están aprovechando este nuevo derecho y por qué al menos un parte significativa del resto de la población no lo ha hecho? Según la información que aporta un segmento de los solicitantes de información, su perfil promedio dibuja a un hombre metropolitano joven, con ingreso y educación por encima de promedio nacional y con acceso a Internet.

Puede cobrar sentido entonces que el grupo de personas que mayor número de solicitudes de información (51.9%) ha generado en todo el período de vida que tiene la ley federal de transparencia (ver tabla 5) se ubique en el rango de 20 a 34 años de edad, que precisamente corresponde al principal grupo de usuarios de Internet<sup>21</sup>, mayores de edad, en hogares

en México<sup>22</sup>.

¿Los principales usuarios de la ley federal de transparencia lo son fundamentalmente porque tienen a su alcance y saben emplear la computadora e Internet?, ¿porque pueden traducir sus necesidades en requerimientos de información?, ¿porque tienen idea de a quién y cómo canalizar sus solicitudes? ¿Qué se está haciendo, o qué se puede hacer, para que otros sectores de la población puedan también tener a su alcance la posibilidad concreta de aprovechar este derecho?

La brecha digital<sup>23</sup> –marcada por quienes tienen acceso y competencias para el uso de las tecnologías de información y quienes no– y el déficit en formación ciudadana parecen ser factores de peso en la exagerada desproporcionalidad del aprovechamiento del derecho de acceso a la información en México.

20 De súbditos a ciudadanos. Reforma. 3 de febrero de 2008.

21 La dominancia de personas jóvenes en el uso de las tecnologías de la información no solamente debe verse como una consecuencia del acceso que ellas tienen a esos recursos, sino también como un efecto de la exclusión de personas de mayor edad por la llamada brecha generacional de la que los

jóvenes están a salvo. Estamos hablando de una suerte de asociación natural entre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (como computadoras, consolas de videojuegos, teléfonos celulares, etcétera) con nuevas generaciones de individuos que nacieron y se están desarrollando casi a la par de algunas de esas tecnologías.

22 Estadísticas sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información y Comunicaciones en los Hogares, 2008. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. p. 5

23 Una forma de discriminación que separa a los ricos de los pobres sobre la base del acceso o no a nuevas tecnologías de la información, siendo capaz de ampliar el abismo que separa a las regiones

En su más reciente informe de labores el IFAI reconoce que “es indispensable, para la consolidación del DAIP, lograr que los distintos actores sociales, económicos y políticos se apropien de este derecho, sólo así quedará asegurada su permanencia y se contribuirá al fortalecimiento de la democracia mexicana”<sup>24</sup>.

La recién nombrada comisionada del IFAI, María Elena Pérez-Jaén, pone el acento en uno de los desafíos centrales de los órganos garantes al afirmar que “el gran reto para todos los Institutos de Transparencia del país, es cómo las personas, de cualquier nivel socioeconómico se apropian de este derecho, le encuentran la utilidad y lo aprovechan en su beneficio.”<sup>25</sup>

Aunque la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública han tenido un vertiginoso desarrollo legislativo en México en los últimos siete

años, es un hecho que estamos ante un tema que dista mucho aún de formar parte, aunque fuese casual, de la relación del ciudadano promedio con el gobierno. Se desconocen sus procedimientos, se desconfía de la autoridad o se le teme, se pone en duda la eficacia de las leyes de transparencia y de sus órganos garantes, y no se le encuentra utilidad práctica a este derecho.

El exhaustivo desarrollo legislativo de la transparencia en México no es suficiente para garantizar el ejercicio de esta nueva garantía constitucional para los miembros de cualquier sector social. Si las reglas de este derecho son iguales para todos, las condiciones sociales para aprovecharlo no. Se requieren políticas públicas específicas para procurar oportunidades viables para que cualquier persona esté en condiciones de aprovechar este nuevo derecho.

Comenzar por el eslabón social más débil

es lo que garantiza una característica esencial de la ciudadanía: la existencia de un mínimo común denominador de derechos en la población. Sin esta igualdad no hay ciudadanía. Más bien lo que existe es lo que hoy tenemos: castas sociales excluyentes y verticales<sup>26</sup>.

Podemos identificar brechas de tipo económico, cultural, tecnológico o digital que profundizan a la brecha informacional que nos margina de acceder a mayor y mejor información y conocimientos, insumos que a su vez son necesarios para acortar las anteriores brechas. Un círculo.

¿Cómo aspirar entonces al libre ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto existen obstáculos previos que lo dificultan o impiden?

y a los países y a los grupos de ciudadanos de una sociedad. Documento de estudio Los conceptos: definiciones y tipos de brecha. Seminario Brecha Informacional, 2007. Fundación Ciencias de la Documentación. España.

<sup>24</sup> IFAI. 6to. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2008. p. 93.

<sup>25</sup> IFAI debe ser un órgano autónomo: Pérez-Jaén. El Sol de México. 26 de octubre de 2009

<sup>26</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel. Un piso común de derechos. Reforma, 24 de octubre de 2009.

**Tabla 4**  
**UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN**  
**A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

LUGAR DE ORIGEN	No. DE SOLICITUDES 2008	PORCENTAJES	
Distrito Federal	43,998	41.8%	<b>55.2%</b>
Estado de México	14,090	13.4%	
Morelos	6,026	5.7%	<b>19.2%</b>
Jalisco	4,604	4.4%	
Veracruz	2,778	2.6%	
Puebla	2,385	2.3%	
Extranjero	2,311	2.2%	
Nuevo León	2,120	2.0%	<b>19.5%</b>
Baja California	1,986	1.9%	
Sonora	1,948	1.9%	
Chihuahua	1,841	1.7%	
Guanajuato	1,802	1.7%	
Tabasco	1,731	1.6%	
Sinaloa	1,633	1.6%	
Tamaulipas	1,482	1.4%	
Chiapas	1,232	1.2%	
Querétaro	1,220	1.2%	
Michoacán	1,191	1.1%	
Coahuila	1,124	1.1%	
San Luis Potosí	1,114	1.1%	
Oaxaca	1,105	1.0%	
Yucatán	1,052	1.0%	
Aguascalientes	955	0.9%	<b>6.2%</b>
Quintana Roo	907	0.9%	
Hidalgo	801	0.8%	
Baja California Sur	722	0.7%	
Colima	628	0.6%	
Guerrero	554	0.5%	
Campeche	496	0.5%	
Durango	439	0.4%	
Tlaxcala	397	0.4%	
Zacatecas	341	0.3%	
Nayarit	237	0.2%	
<b>Total</b>	<b>105,250</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

1. Elaborada por el autor a partir de la tabla relativa publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en su 6to. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2008. p. 16.

## Tabla 5

### USUARIOS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA EN SOLICITUDES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 2003 -2008

RANGO DE EDAD	SOLICITUDES	SECTOR	SOLICITUDES
20 - 40 años	18.5%	Academico	31.5%
25 -29 años	18.3%	Otros	30.0%
30 - 34 años	15.1%	Empresariales	17.8%
35 - 39 años	11.3%	Gubernamental	11.8%
40 - 44 años	8.8%	Medios de información	8.9%
45 - 49 años	6.9%	Por género	
50 - 54 años	5.7%	Hombres	64%
55 - 59 años	4.0%	Mujeres	36%
60 - 64 años	3.4%		
<18 años	2.8%		
65 - 69 años	2.1%		
70 y más	1.7%		

“Todo mundo te dice: la gente primero tiene que comer, luego saber pedir información, pero si la gente necesita agua para comer y sembrar, necesitan información de por qué no tienen agua”.<sup>28</sup>

Un promotor del derecho de acceso a la información puede tender “puentes” que salven algunos de los tipos de brechas mencionados para que las personas puedan ejercer el derecho y beneficiarse de la información que obtenga. Sobran casos en que, al margen de la información que pueda obtener un solicitante, la sola gestión de sus solicitudes produce efectos que le son favorables.

“¡Mis nietos y yo necesitamos comida, no información!”, exclamaba una anciana hindú cuando arribó a una reunión de la Campaña del Derecho a la Información de las Personas, luego de una caminata de 14 millas. Sus nietos, de seis y cuatro años, tenían los ojos muy abiertos y las mejillas sumidas, estaban hambrientos.

28 La transparencia, a medio camino. Marcela Turati. Proceso No. 1717, 27 de septiembre de 2009.

El Director de la Campaña, Shekhar Singh, se acercó a la anciana, que estaba exhausta, y le preguntó por qué había acudido a la reunión.

“Soy viuda, mi hijo y mi nuera murieron, tengo estos dos nietos y el alimento subsidiado que se supone me debe dar el gobierno no me ha llegado. Cuando voy a la tienda me dicen: ‘Qué pena, no nos ha llegado su cupón del gobierno’. Entonces mis nietos se van a dormir con hambre”, explica la mujer de 70 años.

Y añade: “Esto ha pasado meses y meses. Me han dicho que si yo participo en este movimiento me van a dar comida para mis nietos”.

El Director de la Campaña del Derecho a la Información de las Personas orientó a la señora y a otras más que estaban en situación similar, para preguntar al gobierno sobre el envío de sus alimentos subsidiados.

Cuando las solicitudes al gobierno empezaron a tener efectos, los encargados de las tiendas entregaron sacos enteros de comida a las inconformes y les pidieron que por favor ya dejaran de enviar solicitudes de información al gobierno. Descubrieron entonces que grandes cantidades de alimentos se estaban enviando para ellas a las tiendas, pero que los encargados les mentían diciéndoles que no habían recibido nada<sup>29</sup>.

Las asimetrías en el acceso a la información y el conocimiento pueden traducirse en asimetrías sociales que inciden en la calidad de vida de las personas. La propia Secretaría de la Función Pública ha advertido que en las nuevas sociedades apoyadas en el conocimiento, la inequidad no sólo se da por el acceso al ingreso económico: también se puede llegar a la exclusión social por falta de conocimiento, con alcances mucho más graves de los vividos

hasta ahora<sup>30</sup>.

A los pobres se les ha negado históricamente acceder a información e influenciar en decisiones que afectan profundamente sus vidas cotidianas, y por lo tanto se encuentran desposeídos de su derecho de participación activa en el quehacer nacional<sup>31</sup>.

### *Hacia una Estrategia para el Aprovechamiento popular del derecho de acceso a la Información Pública.*

La definición de alfabetización informacional del Chartered Institute of Library and Information Professionals, del Reino Unido, incluye saber cuándo y por qué se necesita información, dónde encontrarla, y cómo evaluarla (y) utilizarla (...) <sup>32</sup>.

29 Caso narrado por Shekhar Singh, Director de la Campaña del Derecho a la Información de las Personas, en la India, en la 3ª Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información. Cancún, Quintana Roo. 22 de febrero de 2005.

30 Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. fondo de Cultura Económica. México, 2005. p. 28.  
31 Public Hearing at the Committee on Foreign Affairs, Sub-Committee on Human Rights in Brussels, presentation by Frances D'Souza. Article 19: Freedom of Expression: The First Freedom? 25 Abril 1996. Citado en Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2002, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV Libertad de Expresión y Pobreza, párrafo 4.  
32 Abell, Angela et al. Alfabetización en información: la definición de CILIP (UK). Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios, No. 77, diciembre de 2004, p. 79.

A partir de esa definición se desprenden algunas de las habilidades que se consideran necesarias para que una persona pueda ser considerada alfabetizada en información, consisten en la comprensión de:

- 1.La necesidad de información.
- 2.Los recursos disponibles.
- 3.Cómo encontrar la información.
- 4.La necesidad de evaluar los resultados.
- 5.Cómo trabajar con los resultados y explotarlos.
- 6.Ética y responsabilidad en la utilización.

Este planteamiento es de gran utilidad en el diseño de un programa de formación de usuarios de las leyes de transparencia porque permite su extrapolación al tema que nos ocupa que, en esencia, se trata precisamente de una modalidad de alfabetización informacional.

Surge ahora la pregunta sobre quiénes se van a encargar de formar a nuevos

usuarios de leyes de transparencia. Es una tarea que apunta hacia los órganos garantes –las comisiones o institutos de acceso a la información pública–. Sin embargo, sería difícil que éstos sostuvieran indefinidamente esta labor y más aún si lo que se busca es incidir en sectores sociales marginados, suburbanos y rurales.

La propuesta de estrategia que aquí se plantea se basa en el Proyecto de Aprovechamiento Popular de las Leyes de Transparencia a través de las Bibliotecas Públicas (B-TAIP), que se inició en 2006 en la Universidad del Centro de México, en San Luis Potosí. Este proyecto pretende el aprovechamiento de recursos públicos ya existentes y orientarlos hacia lo que podríamos llamar “alfabetización sobre el derecho de acceso a la información”. Estamos hablando de las bibliotecas públicas, los centros comunitarios digitales, las propias unidades de enlace y las bibliotecas o centros de cómputo de

escuelas y universidades públicas, principalmente. Una segunda etapa del proyecto contempla la participación de cibercafés<sup>33</sup>.

Teóricamente las condiciones están presentes para que estos espacios públicos informativos, particularmente las bibliotecas, funcionen como centros de formación de nuevos usuarios de leyes de transparencia y módulos de acceso a la información pública a través de los sistemas electrónicos de solicitudes, portales gubernamentales y buscadores especiales de información pública.

La ubicación geográfica de varios de estos espacios permitirá mantener el servicio de asesoría y orientación en lugares que resultaría difícil que lo hicieran los órganos garantes. Además, se generaría un efecto multiplicador en la capacidad de formación de usuarios que, aún en el peor escenario, sería mayor de la que posee cualquier instituto o comisión

33 Se pueden utilizar los cibercafés en políticas y programas sociales públicos y privados, no sólo para mejorar la conectividad y la consecuente apropiación endógena, sino también para generar acciones que ayuden a resolver las otras brechas. Finquelievich, Susana y Alejandro Prince. El (involuntario) rol social de los cibercafés. Buenos Aires, 2007, p. 15.

de transparencia estatal o el federal.

La propuesta consiste en formar formadores de usuarios de leyes de transparencia. El público meta son bibliotecarios y responsables de centros comunitarios digitales, quienes serían capacitados mediante talleres prácticos en los que aplicarían los conocimientos adquiridos en la formulación de preguntas a entidades públicas federales y de su estado, y en su caso interpondrían recursos de revisión o queja.

Para las bibliotecas, se sugiere un procedimiento de retransmisión de aprendizajes con profesores (P) de escuelas de su comunidad, para que a su vez ellos desplieguen estos conocimientos con sus alumnos (A), a quienes podrían encomendar la realización de tareas usando el derecho de acceso a la información pública. (Ver gráfica 1). El órgano garante se encargaría de brindar soporte de asesoría y de materiales

didácticos (ejemplares de la ley de transparencia, presentaciones power point, guías, bibliografía, tutoriales para instalar en las computadoras, carteles y folletos con los pasos básicos para ejercer el DAIP).

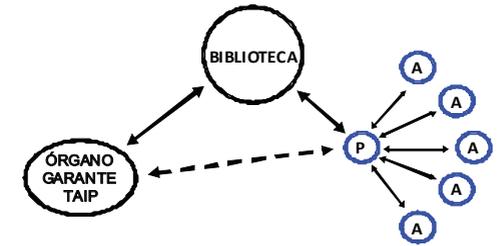
Un procedimiento similar al empleado con profesores de su colonia o sector podrán seguir los bibliotecarios con sus usuarios habituales, vecinos o miembros de asociaciones de colonos, de sindicatos, cooperativas, clubes y otras organizaciones de la sociedad civil.

Vía un número 01-800 del órgano garante o correo electrónico los bibliotecarios podrán formular consultas y acceder a asesorías posteriores a la realización de los talleres.

Esta nueva función del bibliotecario armoniza perfectamente con la misión de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas: “(...) brindar a la sociedad mexicana

servicios bibliotecarios de calidad acordes con las nuevas tecnologías, que satisfagan sus necesidades de información y que a mediano plazo les sirvan para su desarrollo personal, social e intelectual”<sup>34</sup>

Gráfica 1.  
ESQUEMA BÁSICO DE DESPLIEGUE DE LA FORMACIÓN DE USUARIOS DAIP



Lo mismo puede decirse respecto a los contenidos del “Manifiesto de la IFLA/ UNESCO<sup>35</sup> sobre Internet. Directrices”, que plantea pautas cualitativas y valores respecto a programas, servicios y personal de bibliotecas con relación a Internet. Constituye en sí un valioso compendio de argumentaciones

34 [http://65.99.205.133/~dgbcona/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=112](http://65.99.205.133/~dgbcona/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=112)  
Consulta realizada el 27 de octubre de 2009.

35 International Federation of Library Associations and Institutions / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

profesionales del campo de la bibliotecología para alentar la estrategia que aquí se está esbozando.

Dicho documento establece que “las bibliotecas tienen un papel que jugar en las estructuras para la libertad de información o para el derecho a la información en países donde exista la legislación necesaria (que es el caso de México y todos sus estados), particularmente ayudando a los usuarios en sus demandas de libertad de información”. Y añade que: “Las bibliotecas, como proveedoras de acceso a la información en la comunidad y en la sociedad en su conjunto, pueden jugar un papel muy potente a la hora de asegurar que los miembros socialmente excluidos de la sociedad puedan obtener ventajas de los beneficios ofrecidos por la tecnología Internet y desempeñar un rol activo en sus comunidades”.

La función social de las bibliotecas públicas, asumidas como auténticos centros de información, las coloca como aliadas naturales en la tarea de socializar el derecho de acceso a la información pública. Y correspondería a los órganos garantes de ese derecho diseñar los programas, contenidos y materiales para la capacitación del personal bibliotecario con el propósito de que desarrollen las competencias de formadores de usuarios de las leyes de transparencia, y brindarles el soporte de asesoría para su adecuado desempeño en esta nueva función.

Según información del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en 2007 existían 7,200 bibliotecas públicas en todo el país. Y desde hace algunos años la Red Nacional de Bibliotecas Públicas emprendió el Programa de Acceso a Servicios Digitales en Bibliotecas Públicas con el objetivo de instalar en ellas módulos de servicios digitales. La

Dirección Nacional de Bibliotecas estima que para 2012 el 98% de las bibliotecas públicas del país<sup>36</sup> contará con servicios electrónicos<sup>37</sup>.

Por su parte, las legislaciones de transparencia gradualmente se están aproximando a incorporar a las bibliotecas públicas como mediadoras o facilitadoras para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Por ejemplo, la ley de transparencia de Chiapas expresa que “en los sujetos obligados, así como, en las bibliotecas y archivos públicos a cargo del Estado y de los municipios, se preverá, como mínimo, la instalación de un equipo de cómputo que facilite el acceso a la información (...)”<sup>38</sup>.

Otro campo de aplicación de esta propuesta son los centros comunitarios digitales, de los cuales nuestro país dispone de 8,500 que atienden a una población cercana a los 800,000 usuarios.

36 Dato proporcionado por el entonces titular de CONACULTA, Sergio Vela Martínez, en reunión de trabajo con la Comisión de Cultura del Senado de la República, el 29 de mayo de 2007.

37 Federico Hernández Pacheco, titular de la Dirección Nacional de Bibliotecas. El Informador. Guadalajara, Jal. 11 de abril de 2008.

38 Artículo 40 de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas. <http://www.congresochiapas.gob.mx/images/legislacion/leyes/69.pdf>

Además, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes informó que dentro de sus objetivos se encuentra el dotar de acceso de banda ancha a 160,00 escuelas<sup>39</sup>

Como se puede apreciar, en nuestro país las condiciones están dadas, y cada día mejoran más, para aplicar la estrategia propuesta y que los órganos garantes del DAIP puedan hacer alianzas, bajo el principio ganar-ganar, con otras instituciones públicas en las que facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública embona perfectamente con sus funciones esenciales. Estamos ante un proyecto socialmente inevitable y de un potencial insospechado.

Pero emprender acciones de trabajo para el aprovechamiento popular del DAIP, e involucrar en su utilización a miembros de sectores socialmente marginados, requiere mucho más que buenas intenciones. Antes que todo se hace necesario desarrollar una

verdadera vocación por este nuevo derecho, por sus bondades sociales y, sobre todo, con el espíritu de servicio a los grupos de personas con quienes se va a trabajar.

Es necesario transitar de lo que puede ser una rutinaria tarea de trabajo al desarrollo de compromiso social y a la formación de convicciones en el capacitador sobre lo que se hace. En el trabajo educativo –y la formación es parte de él– no se puede transmitir lo que no se posee.

Se debe procurar conocer las condiciones sociales de los grupos y de las personas con quienes se va a trabajar, visualizar sus circunstancias y encontrar en ellas oportunidades de aplicación del DAIP. Hay que estar por encima de la costumbre de considerarlos meras estadísticas para los informes sobre capacitación o simples casos de experimentación con el DAIP.

Cada persona que esté siendo formada como usuario del DAIP o como formador de usuarios, requiere atención y seguimiento personalizado sobre sus solicitudes. Cuando esto no ocurre es altamente probable que esa persona desista de su formación y abandone el programa de capacitación.

La aplicación del proyecto B-TAIP ha mostrado que la asistencia personalizada y trabajar con grupos pequeños de cuatro a doce personas, favorece el seguimiento adecuado a las solicitudes que producen sus integrantes y el efectivo intercambio de experiencias. Los usuarios más avanzados de un grupo o con casos significativos pueden contribuir de manera notable al impulso de esta tarea brindando su testimonio a otros grupos de trabajo.

Documentar las experiencias, buenas o malas, de cada persona en el ejercicio del DAIP es una tarea indispensable tanto para evaluar resultados como para

39 Juan Francisco Molinar Horcasitas, titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Comunicado de Prensa No. 190 de la SCT. 3 de septiembre de 2009

construir ejemplos reales de lo que se debe o no se debe hacer, así como de lo que se puede lograr. Al paso del tiempo los formadores del órgano garante o de bibliotecas públicas dispondrán de un rico acervo de casos, muy útiles para convencer a potenciales nuevos usuarios del DAIP o para contrarrestar actitudes negativas.

Tanto el programa, como el contenido y los materiales didácticos deben tener la “flexibilidad” suficiente para que sean ajustados a las características del grupo de personas con quienes se vaya a trabajar. Lo mismo aplica para los medios a través de los cuáles se van a formular las solicitudes, no todas tendrán que ser realizadas a través de sistemas electrónicos, hay muchas bibliotecas que aún no cuentan con Internet. En este caso se pueden tener formatos impresos de solicitudes de información.

Un esfuerzo por incorporar a sectores

sociales marginados en el aprovechamiento del DAIP lo constituyó el proyecto IFAI-Comunidades<sup>40</sup>, aplicado por organizaciones de la sociedad civil. Las lecciones<sup>41</sup> derivadas de una evaluación a ese proyecto por parte de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM son de lectura obligada para emprender un proyecto de esta naturaleza:

- Es posible ampliar el uso del DAI en comunidades marginadas a partir del desarrollo de estrategias de promoción específicas y diferenciadas.
- Perfil de beneficiarios fue importante: bajos niveles de instrucción escolar, desconocimiento de computadoras e Internet, limitaciones inherentes a la condición indígena, son 3 limitaciones a superar para promover el DAI en comunidades marginadas.
- En las comunidades rurales,

particularmente indígenas, el conocimiento de instrumentos como el DAI supone espacios de carácter principalmente colectivos; pasa a segundo plano la lógica de la utilidad personal.

- Millones de mexicanos que comparten alguna de estas características, sólo podrán aspirar a ejercer el DAI si cuentan con el apoyo de un intermediario, agente facilitador, confiable y acreditado en su entorno. Otro apoyo fundamental lo constituyen las redes de organización local interesadas en el desarrollo comunitario.
- Es necesario revertir el alto nivel de desconfianza hacia el gobierno mostrado por las comunidades. Casi un 40% de los entrevistados manifestó temor de sufrir represalias del gobierno por solicitar información.
- Es posible ampliar el uso del DAI en comunidades marginadas siempre y se promuevan acciones específicas que

40 <http://www.derechoasaber.org.mx/comunidades/>

41 Citadas por Juan Pablo Guerrero Amparán en su presentación Reflexiones sobre la utilidad social del derecho de acceso a la información, en el 2º Seminario Internacional Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: Dos Derechos de un Mismo Rostro. INFODF. Ciudad de México, 14 de noviembre de 2008.

incorporen instancias intermedias que generen confianza a la población objetivo (tarea de órganos garantes).

- Las organizaciones fueron el puente que hizo posible transitar el DAI hacia comunidades marginadas que de otra forma hubieran permanecido indiferentes ante los esfuerzos de difusión del IFAI.

Los alcances de una estrategia como la propuesta en este ensayo pueden llegar a ser ilimitados en la medida del compromiso social que asuman los gestores comunitarios de información, léase bibliotecarios, responsables de centros comunitarios digitales o de centros de información. Si bien el acceso a las tecnologías de la información a nuevos usuarios les abre un amplísimo abanico para obtener información gubernamental prácticamente de todo el país, ésa en sí – aunque es la meta central de esta propuesta – sólo representa una de las diversas formas de aprovechar las tecnologías para

mejorar su calidad de vida.

Desde luego que para lograr esto último es deseable la incorporación progresiva al proyecto de otros actores que enfoquen y exploten también ese tipo de oportunidades. Revisemos dos casos de lo que significarían aplicaciones paralelas del proyecto B-TAIP, citados por Simone Cecchini.<sup>42</sup>

*En Perú, Tortasperú, una tienda electrónica basada en Lima, vende tortas caseras a inmigrantes peruanos que viven en los Estados Unidos. Estos últimos piden las tortas en línea y Tortasperú las envía como sorpresa a sus familiares y amigos en Perú. Las tortas son preparadas y entregadas por una red de amas de casa que viven en siete ciudades peruanas y que han sido capacitadas por Tortasperú. Trabajar para Tortasperú, de hecho, requiere la capacidad de acceder a Internet –generalmente a través de cabinas públicas– para recibir y completar los pedidos En Tecapulco, México, las*

*mujeres de la cooperativa Artesanas Campesinas han aprendido a utilizar el código html y software para diseño de imágenes digitales desarrollando su propio sitio web para vender sus artesanías.*

Otra variante es la que se aplica en bibliotecas públicas rusas, en las que se han instalado 1,200 centros de información jurídica<sup>43</sup>. En las computadoras de esos centros, estudiantes africanos que no habían encontrado apoyo de la policía han accedido a información para defenderse legalmente por agravios xenofóbicos. Damnificados del accidente nuclear de Chernobyl han encontrado incluso asistencia legal por parte del defensor del Pueblo cuya oficina está en una de las bibliotecas públicas.

Alexei Demidov, Presidente del Comité Nacional Ruso del Programa Información Para Todos de la UNESCO, y promotor de la iniciativa de los centros de información jurídica, que por cierto ha sido

42 Cecchini, Simone. Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina: ¿Qué podemos aprender de la evidencia empírica? Serie Estudios Estadísticos Prospectivos. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2005. pp. 47-48.

43 Rapport de EuroNews sur le modèle russe de l'accès à l'information du domaine public. 23 de febrero de 2006. [http://portal.unesco.org/ci/fr/ev.php-URL\\_ID=22905&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/fr/ev.php-URL_ID=22905&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html)

premiada, está convencido de que el acceso del público a la información puede transformar a la sociedad rusa de cara a la violencia, la xenofobia y la exclusión social.

## *Utilidad Social del Derecho de Acceso a la Información Pública.*

Acercar el DAIP a sectores sociales marginados es enfrentarlos ante circunstancias nuevas, desconocidas y de dudosa utilidad. Sus integrantes requerirán no sólo de ayuda sino de convencimiento. ¿Para qué sirve el acceso a la información?, ¿en qué se puede utilizar?, ¿cómo nos puede ayudar?, ¿puede resolver problemas?

“Si la población no conoce este derecho, cómo ejercerlo y para qué le sirve, nuestra labor está en entredicho”, advierte la

comisionada del IFAI María Elena Pérez-Jaén<sup>44</sup>.

Alasdair Roberts, profesor de Administración Pública en la Universidad de Syracuse, quien ha visitado varios países para conocer sus experiencias en el tema del acceso a la información, repasa los principales usos que se le da a este derecho para producir valor social<sup>45</sup>:

*En algunas ocasiones los ciudadanos están haciendo uso del derecho a la información para defenderse contra injusticias o para asegurarse de tener acceso a bienes básicos como educación, alimentación o vivienda. Algunas veces esta nueva herramienta la están utilizando organizaciones de la sociedad civil para difundir el dispendio de recursos públicos. Y algunas veces las empresas están utilizando esta nueva herramienta para obtener información acerca de los marcos regulatorios, contratos, etcétera; y están haciendo solicitudes para poder lograr sus propios*

*intereses, pero también tener el efecto de alentar a eficiencia en cuanto a la operación de la economía.*

*En algunos lugares vemos que los funcionarios de gobierno se dan cuenta que la transparencia y la ley de acceso a la información es un mecanismo que pueden utilizar para hacer que sus burocracias se comporten de forma más eficaz.*

En voz de un tallerista del proyecto B-TAIP, usar el derecho de acceso a la información brinda también la posibilidad de acceder a “documentos oficiales que en muchas ocasiones en los diarios y medios de comunicación visuales tergiversaban (...). El poder eliminar como intermediario a los diarios para comunicar noticias y forjar mi propio criterio”<sup>46</sup>. Además, el DAIP constituye una herramienta para fomentar el periodismo ciudadano, tarea en la que ciudadanos sin formación periodística informan sobre asuntos de interés público.

<sup>44</sup> El Sol de México. 26 de octubre de 2009.

<sup>45</sup> Seminario Internacional Avanzar, ¿hacia dónde? Oportunidades y riesgos de las reformas de segunda generación a las leyes de transparencia y acceso a la información. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 20 Mayo 2008.

<sup>46</sup> Cuestionario para talleristas del 2008 en la Universidad del Centro de México. Proyecto B-TAIP. San Luis Potosí, S.L.P. 15 de octubre de 2009.

Un bibliotecario que participó en el proyecto B-TAIP envió desde el módulo digital de su biblioteca solicitudes a CONACULTA sobre el apoyo económico para capacitación de promotores culturales en su estado. En la respuesta fue informado de la cantidad de recursos solicitada por el gobierno de su entidad y que estaba por ser dictaminada. Otro participante en los talleres del proyecto logró por esta vía que el IMSS corrigiera su nombre en la credencial que el propio instituto le expidió y que luego no le aceptaba por dicho error.

Al término de una plática sobre el proyecto B-TAIP con escolares de 5° grado de una primaria federal ubicada en una zona urbana marginada, una alumna preguntó “¿quiere decir que yo puedo preguntar al gobierno cuándo van a pavimentar las calles e por mi casa?” Sus compañeros aprendieron rápido del ejemplo y propusieron hacer preguntas

sobre el alumbrado público, el drenaje y la vigilancia.

Un pasante de una universidad pública se ahorró el pago de una constancia de no adeudo en la biblioteca de su Facultad, que era un requisito para su titulación, con sólo solicitar a la biblioteca, por medio de la ley de transparencia, la información de su situación como usuario.

En Michoacán, una familia de escasos recursos pudo acceder a los beneficios de un programa social cuando solicitó el padrón de beneficiarios y detectó que en él había personas que no eran elegibles para recibir los apoyos.

Vecinos de una importante avenida, que se sintieron afectados por el cambio de circulación en esa vía, contribuyeron a que el Ayuntamiento diera marcha atrás en su propósito cuando, a través de una solicitud de información, supieron que la autoridad no había realizado las consultas vecinales

que aseguraba tener a favor del proyecto.

En una prisión federal de Nuevo León 200 reos recibieron asesoría para formular preguntas sobre sus propios casos. 36% de ellos obtuvo finalmente su libertad.

Una estudiante de posgrado que vio entorpecido por trámites administrativos su proceso de revalidación de estudios realizados en el extranjero, gracias a una solicitud de información pudo destrabar las gestiones.

El diario San Diego Union Tribune publicó<sup>47</sup> el caso de un escolar mexicano de primaria que preguntó a la CONAGUA cuántas presas tiene México. “Es para mi tarea, por favor apúrense”, agregó a su solicitud. Días después le envió otro mensaje: “me saqué 10, gracias”.

Como nos lo muestran los distintos casos mencionados a lo largo de este trabajo, las formas de apropiación y uso del DAIP

47 San Diego Union Tribune. 20 de noviembre de 2005.

varían en función de las necesidades e intereses de quienes lo ejercen.

La información transformada en conocimiento amplía la libertad de las personas, no sólo porque les permite saber sus derechos sino porque pueden obtener provecho al optar por alternativas que les revela precisamente el conocimiento de la información. Nadie es capaz de aprovechar oportunidades que desconoce o inconformarse respecto a lo ignorado. Nadie podrá exigir lo que escapa a su conocimiento ni denunciar lo que no sabe.

A través de mejores niveles de conocimiento estaremos más aptos para entender y comprender la realidad, para identificar mejores alternativas y, en consecuencia, actuar con mayor responsabilidad social en búsqueda de condiciones de vida más justas, más dignas y menos inequitativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados. Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, México, D. F., 2000.
- Comisión Especial de Comunicación Social, Consulta Pública en Materia de Comunicación Social. Cámara de Diputados, México, 1995.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 4º Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2006. México, D. F. IFAI. 2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 6º Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2008. México, D. F. IFAI. 2009.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 3 Infocancún 2005. IFAI. México, D. F., 2005.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. 11 junio de 2002.
- Libertad de Información México, A. C. Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. LIMAC. México, D. F., 2006.
- López Ayllón, Sergio. El derecho a la información, México, D. F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A., 1984.
- Reyes Heróles, Jesús, Obras completas, política, Vol. III. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1996.
- Roberts, Alasdair. Blacked out. Government secrecy in the information age. Cambridge University Press. New York, 2006.
- Rodríguez Castañeda, Rafael. Prensa vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones. Grijalbo, México, 1993.
- Salazar Ugarte, Pedro. Coordinador. El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana. IIJ-UNAM, IFAI. México, D. F., 2008. 200 páginas.
- Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.





## *José Edgar Marín Pérez*

*Toluca, Estado de México*

*11 de Marzo de 1982*

*Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, recibiendo Felicitación Especial por la calidad de su investigación: “Necesidad de crear un Instituto Legislativo Federal a fin de brindar formación, capacitación y actualización permanente a los Legisladores de la Cámara de Diputados Federal”.*

*Cuenta con estudios de Especialidad en Procedimientos Jurídico Electorales por la UAEM en coordinación con el Instituto Electoral del Estado de México.*

*Ha realizado estancia académica de investigación en “Equidad y Justicia” en la Universidad de Giessen, Alemania. Actualmente es estudiante de la Maestría en Derecho dentro de la vertiente especializada en Historia del Derecho*

*Mexicano en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*Tres veces Campeón Estatal de Debate Político, dos veces Campeón Estatal de Debate Parlamentario y Campeón Nacional Juvenil de Debate Político 2009 en Villahermosa Tabasco.*

*Segundo Lugar en el Premio Estatal de Transparencia 2008, en la categoría de investigación con el trabajo: Derecho de Acceso a la Información y necesidad de la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información, organizado por el Instituto de Acceso a la Información del Estado de México y la UAEM.*

*Ha sido colaborador con diversos artículos en periódicos locales.*

*Desde 2005 es docente en Centros Universitarios privados, impartiendo las siguientes asignaturas: Teoría del Estado, Derecho Administrativo, Filosofía del Derecho, Deontología Jurídica, Sociología Jurídica, Derechos Humanos y Derecho Constitucional.*

*Es miembro activo del Colegio de Abogados del Estado de México A.C. En su experiencia profesional ha postulado como Abogado, fungió como Oficial Judicial en el Poder Judicial de la Federación, fue becario de investigación en el Centro de Investigaciones Jurídicas, Seguridad Pública y Justicia Penal de la UAEM, Capacitador Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, actualmente se desempeña como Abogado Dictaminador en el Instituto de la Función Registral del Estado de México.*

### III. *“Perspectivas del Respeto y Difusión de Ejercicio Libre del Derecho Humano de Acceso a la Información Pública y Difusión de la Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Universidades Mexicanas”.*

#### *El Derecho Humano de Primera Generación, de Acceso a la Información Pública como expresión legítima de la Gobernabilidad Democrática.*

Uno de los conceptos más estudiados en los últimos veinte años por juristas, politólogos y demás estudiosos de las Ciencias Sociales, entre los que destacan el desaparecido Norberto Bobbio; los italianos Giovanni Sartori, Luigi Ferrajoli; los alemanes Jürgen Habermas, Perter Häberle; y los mexicanos Héctor

Fix Zamudio, José Woldenberg y Ernesto Villanueva es el relativo a la llamada Gobernabilidad Democrática, acepción que lleva consigo de manera implícita la idea de que los ciudadanos de un Estado respeten el marco jurídico que da génesis al propio Estado; pero también la idea de que aquéllos que detentan el poder público hagan valer y respeten de igual manera dicho marco constitucional para así garantizar que las leyes e instituciones públicas converjan en una convivencia armónica con el elemento población. En esta tesitura el también desaparecido maestro español Luis Recasens Siches, describe a la Gobernabilidad Democrática como una ley de forzosa gravitación de la vida social<sup>1</sup>.

Es así que la Gobernabilidad Democrática lleva consigo como fin último, la consolidación de aquello que conocemos como Estado de Derecho, es decir, que tanto gobernados como gobernantes, ciñamos nuestro actuar de conformidad a lo que establecen las normas jurídicas y de convivencia social.

Luego entonces un país que se jacte de gozar de un Estado de Derecho, debe reconocer en su marco constitucional un apartado en el que le sean reconocidos Derechos Fundamentales en favor de sus pobladores por el simple hecho de ser parte del género humano. De esta manera es que la llamada parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza condiciones de respeto e igualdad

<sup>1</sup> RECASENS Siches Luis, *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México 2001. Pág. 184.

de derechos a sus pobladores, sigue una tradición ius naturalista, forjada en el reconocimiento irrestricto de respeto a los Derechos Humanos, establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 fruto de los movimientos liberales de la Revolución Francesa y de la Ilustración, así como de lo estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

En este orden de ideas encontramos que los Derechos Humanos son definidos por el artículo 2º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como: derechos naturales e imprescindibles anteriores al Estado, que deben ser preservados por toda asociación política<sup>2</sup>.

También es destacable que dentro de la teoría de los Derechos Humanos

encontramos que existe la división entre Derechos Humanos Individuales y Derechos Humanos Sociales, cuya diferencia estriba en lo siguiente:

Los Derechos Humanos Individuales son aquéllos que corresponden a los seres humanos por el solo hecho de serlo, sin considerar su pertenencia a una determinada comunidad, dentro de los cuales podemos englobar a los siguientes derechos: a la vida, a a propiedad, a la seguridad.

Mientras que son considerados como Derechos Humanos Sociales, aquéllos que el hombre puede reclamar de forma legítima por parte del Estado o de la sociedad como grupo organizado, lo anterior con base en el compromiso de buscar consolidar un mejor desarrollo tanto a nivel individual como del conjunto humano que compone la sociedad en general de un país.

De igual manera encontramos que la teoría de los Derechos Humanos incorpora a partir de 1979 gracias a la propuesta efectuada por Karel Vasak, la clasificación de éstos en tres generaciones que se describen a continuación:

a) Primera Generación: Entre los que encontramos a los Derechos Civiles, como la libertad de expresión, la libertad religiosa, los derechos de propiedad, seguridad e igualdad entre otros, y los Derechos Políticos como votar y ser votado.

b) Segunda Generación: Entre los que encontramos a los Derechos sociales, tal es el caso del derecho al trabajo, a una seguridad social, los derechos sindicales, entre otros.

c) Tercera Generación: En los que podemos citar al derecho a un medio ambiente sano, los derechos del consumidor, los derechos de solidaridad,

<sup>2</sup> LARA Ponte Rodolfo, Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, Editorial Porrúa, México 2002. Pág. 32.

los derechos de solidaridad, es decir, todos aquéllos que permitan el desarrollo de una vida digna<sup>3</sup>.

Debemos establecer que en efecto una de las expresiones inherentes de toda Gobernabilidad Democrática además del establecimiento constitucional de los Derechos Humanos traducidos en Garantías Individuales, surge de la necesidad de que el Estado garantice no solamente el reconocimiento, sino también el respeto a los Derechos Fundamentales, antes citados.

Asimismo existe un Derecho Humano cuyo ejercicio libre debe ser garantizado por el Estado, él cobra una gran trascendencia para la Gobernabilidad Democrática y para el ejercicio de la Función Pública por parte de los órganos constitucionales del Estado en sus tres niveles de gobierno, órganos autónomos de naturaleza constitucional, órganos autónomos sin naturaleza

constitucional y tribunales administrativos, me refiero al ejercicio de la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, como postulado de Derecho Fundamental de Primera Generación.

## *El Derecho Humano de Acceso a la Información Pública.*

En el año de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aparece el concepto de Derecho a la Información, éste nació como respuesta a los conceptos de libertad de expresión, o de imprenta, que resultaban insuficientes para comprender y dar respuesta a la amplia y compleja actividad informativa.

Es en su artículo 19 que a la letra dice: 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<sup>4</sup>, de lo anterior se desprenden el cúmulo de derechos que integran el contenido del Derecho de Acceso a la Información. Estos derechos son: derecho a no ser molestado a causa de las opiniones; derecho a investigar opiniones; derecho a recibir informaciones; derecho a recibir opiniones; derecho a difundir informaciones y derecho a difundir opiniones.

De lo anterior podemos inferir un conjunto de tres facultades interrelacionadas –difundir, investigar y recibir-, información agrupada en dos vertientes, a saber:

- a) El derecho a informar.
- b) El derecho a ser informado.

<sup>3</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Tres\\_generaciones\\_de\\_derechos\\_humanos](http://es.wikipedia.org/wiki/Tres_generaciones_de_derechos_humanos)

<sup>4</sup> <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Por su parte Manuel Sánchez Areal, entiende el Derecho a la Información como una disciplina jurídica, que nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, define así a este derecho como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos notorios<sup>5</sup>.

De lo anterior se desprende que el Derecho a la Información conlleva la facultad que tiene toda persona, incluyendo a las personas jurídico colectivas, para acceder a la información pública generada, o en poder de entes que realizan una función pública.

Actualmente el Derecho a la Información, o lo que de manera pragmática engloba lo que es el Derecho de Acceso a ésta, constituye por sí mismo una rama relativamente nueva de la disciplina

jurídica, con respecto a otras que son consideradas ya como clásicas dentro del Derecho. Al respecto Ernesto Villanueva considera el Derecho a la Información como una rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulen los alcances y los límites del ejercicio en las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio<sup>6</sup>.

Es así, que si bien es cierto, el Derecho a la Información es una disciplina jurídica joven dentro del amplio mundo jurídico, su origen radica en el Derecho Constitucional y de Derechos Humanos que comprende entre otras cosas el estudio y tutela del derecho a la imagen propia, derecho a la intimidad y la vida privada, el derecho en Internet, derecho de la radio, televisión y cinematografía, derecho de imprenta, expresión, deontología informativa y ética periodística, secreto profesional del periodística, secreto profesional

## *El Derecho de Acceso a la Información como expresión legítima de la Teoría del Garantismo Jurídico.*

Una de las escuelas que ha tenido un desarrollo importante en los últimos veinte años a nivel mundial ha sido la llamada escuela del neopositivismo jurídico, en cuyo desarrollo se ha gestado la filosofía jurídica del paradigma constitucional también conocida como neoconstitucionalismo, que atiende a dos labores trascendentes, la justicia constitucional y el fortalecimiento de la democracia, esta última de sumo interés para la presente investigación, autores como Neil MacCormick, Joseph Raz, Robert Alexy, Carlos Nino, Gustavo Zagrebelsky y en especial el italiano Luigi Ferrajoli ha dedicado múltiples

5 HERMOSILLO Marín Rogelio Gómez y HERRERA Meraz Christian, Gobierno bajo la lupa, Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información. Editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social, México D.F. 2008. Pág. 32.

6 VILLANUEVA Villanueva Ernesto, Régimen jurídico de las libertades de expresión, Editorial Fragua. México 1999. Pág. 10

estudios a una vertiente especial de esta filosofía, el Garantismo Jurídico; desde la aparición en el año de 1989 de su obra *Derecho y Razón*, Ferrajoli establece que la multiplicación de las garantías de los derechos tradicionales, aunado a la protección de derechos sociales desconocidos y abandonados por las teorías tradicionales<sup>7</sup>, es el camino mediante el cual se configura un Estado pleno de libertades, incorporando la idea de que un derecho será derecho, a partir de que la prerrogativa se encuentre incorporada en la Constitución, es decir, el Garantismo forma parte de una visión iuspositivista de la constitucionalización de los derechos fundamentales, que una vez incorporados al máximo ordenamiento del Estado, garantiza un derecho de hacer, o bien, un derecho de tolerar.

Es por lo anterior que las teorías ferrajolianas han tenido una gran aceptación en América Latina como sustento de los cambios jurídico

– estructurales a favor del ejercicio libre del Derecho de Acceso a la Información Pública, ya que siendo un continente con una historia social que durante el siglo XX estuvo plagada de gobiernos autoritarios, dictatoriales, golpes militares, imposiciones y represión, a contrario sensu de lo sucedido en Europa en donde el más claro ejemplo son los países nórdicos como: Suecia y Finlandia, que son considerados como los países democráticamente más desarrollados y de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2008<sup>8</sup> como los países con menor índice de corrupción en el mundo, el primero calificado con un total de 9.3 puntos en dicha escala, mientras el segundo con una calificación de 9.0; Estados con una tradición añeja en materia de transparencia y acceso a la información pública, garantizada por el propio poder público, a comparación de otras democracias menos desarrolladas<sup>9</sup>. México no ha sido la excepción, en los

en los últimos años el estudio de estas ideas ha cobrado gran relevancia, sobre todo desde la conformación del Grupo Oaxaca<sup>10</sup>, agrupación promotora de la necesidad de creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y del establecimiento jurídico de los mecanismos legales para hacer exigible este derecho en el artículo 6º constitucional, tomando en consideración que un aspecto importante de la teoría del Garantismo, es que una vez establecida la prerrogativa a favor del ciudadano en la Carta Magna, deben existir a la par, los mecanismos jurisdiccionales o administrativos para hacer justiciable dicho derecho. Estas garantías para hacer justiciable este derecho en nuestro país, las vemos a raíz de la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>11</sup>, ya que ahora se cuenta con los mecanismos legales, así como sistemas electrónicos para poder realizar solicitudes de acceso

7 FERRAJOLI Luigi, *El Garantismo y la Filosofía del Derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2000. Pág. 121.

8 El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International, mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. El IPC 2008 clasifica 180 países (la misma cantidad que el IPC 2007) en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción). Portal electrónico de Consulta Mitofsky. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=icp>

9 El caso de Suecia resulta emblemático, ya que fue el primer Estado en emitir la primera ley formal de acceso a la información, que fue la "Freedom-of-press and the right-of Access to public records act (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa.

a la información a los Sujetos Obligados por la ley en comento, se cuenta con órganos garantes que vigilan que se respeten los mecanismos de acceso a la información pública a través de las resoluciones que emiten éstos en los recursos de revisión promovidos por los solicitantes de información, suscitados por una presunta negación de la información solicitada, así como el que dichos órganos garantes sean autoridades que fiscalicen que los entes gubernamentales actúen de manera transparente, de cara a la ciudadanía en lo referente a su gestión pública, siendo con esto promotores de la llamada cultura de la rendición de cuentas, de la cual hablaremos más adelante; sin embargo, aunque las ideas de Ferrajoli han tenido algunos críticos como Jeremy Waldron o Cass R. Sunstein, que acusan a la actitud liberal y progresista del reconocimiento de derechos en las constituciones como

paternalismo libertario del Estado, Ferrajoli en su Teoría del Garantismo Jurídico, defiende el establecimiento de un coto vedado, que es el conjunto de reglas básicas de alcance constitucional que en una democracia ningún poder, incluido el de la mayoría, puede violar, y cuyo centro lo constituyen los derechos fundamentales, entendiendo éstos necesariamente como derechos individuales<sup>12</sup>. De lo anterior podemos discernir que el coto vedado es la figura jurídica, que impide que cuando un derecho ha sido incluido en el texto constitucional, éste no pueda ser extraído en un futuro del texto constitucional, por el carácter de derecho fundamental que adquiere al momento de ser constitucionalizado. Lo anterior tiene una importancia trascendental en nuestros días, ya que como veremos posteriormente con la inclusión del procedimiento de acceso a la información al texto constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2007 éste no sólo adquiere el carácter

el carácter de garantía individual, sino que es la legítima expresión de una lucha ideológica que tuvo que pasar por diversas fases históricas para su reconocimiento pleno en nuestro país, situación por la cual resulta inadmisibile que en un futuro se pretenda abrogar de nuestra Carta Magna este derecho dejando sin efecto al mismo, o bien alguna de las figuras jurídicas que guardan una estrecha relación con éste, y que en su conjunto fortalecen el desarrollo de la gobernabilidad.

*Rendición de Cuentas como expresión legítima de obligación por parte de los Sujetos Obligados a favor de la Transparencia en la gestión pública.*

10 La Dra. Issa Luna Pla en su libro Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año 2009, comenta que la gesta del Grupo Oaxaca fue un movimiento de desobediencia civil, que históricamente equivale a la reivindicación del sentido normativo del artículo 6°, dotándolo de un sentido práctico social, un reclamo que logró convertirse en el sentido real del derecho de acceso a la información a

través de un lenguaje propio y socializado, a grado de convertirse en las voces que teniendo el foro propicio conformaron de una manera u otra, el texto letra por letra de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

11 En lo sucesivo LFTAIPG.

12 GARGARELLA Roberto, La justicia frente al gobierno, Ariel Editores, Barcelona 1996. Págs. 53 y 54.

Si bien es cierto, como hemos visto anteriormente el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información refiere una prerrogativa de carácter fundamental a favor del gobernado; cierto es, que también con lleva implícitamente el ejercicio de una obligación por parte del gobierno en su quehacer público.

Otro de los conceptos más estudiados por la Ciencia Política, el Derecho, la Economía y las demás Ciencias Sociales, en los últimos veinte años ha sido en torno a la Rendición de Cuentas. Sin duda uno de los textos más importantes en relación a este tema que constantemente ha sido punto de partida de los todavía pocos estudiosos del Derecho de la Información en México<sup>13</sup>, es el ensayo de Andreas Schedler titulado *Conceptualizing Accountability* del año 1999, y es justamente el segundo vocablo en inglés el que sin tener un término preciso de equivalencia en castellano, con frecuencia

se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo la traducción más cercana es la rendición de cuentas<sup>14</sup>. En este orden de ideas el autor establece que la rendición de cuentas como ejercicio, involucra dos postulados fundamentales:

1. Es obligación del político o de los funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público
2. Es derecho del gobernado recibir información por parte de la clase gobernante para fiscalizar personal o públicamente el ejercicio de poder.

Luis F. Aguilar comenta que rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino social y jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento de la responsabilidad<sup>15</sup>.

En su opinión, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades. De lo anterior se desprende que la rendición de cuentas por parte de la autoridad es una responsabilidad obligada, rompiendo con esa visión patrimonialista de que la información generada dentro del ejercicio público es del ente que la genera, sino por el contrario, ésta le pertenece a la gente, ya que es el elemento población, el que a través de sus contribuciones paga el sueldo de los funcionarios y mantiene por medio del presupuesto asignado al organismo gubernamental que genera la información en ejercicio de sus funciones. Por lo que siendo una obligación, ésta no puede, ni debe, encontrarse a discusión y mucho menos si la omisión de informar conlleva a responsabilidades o sanciones de cualquier índole, en contra de los funcionarios que omitieron el

13 Sobre todo, si tomamos en cuenta que el desarrollo en el estudio de esta materia se ha ido desarrollando paulatinamente desde el año 2002, con la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, lo cual no obstante el gran interés en la materia, a la luz de siete años de la

creación de dicha ley, todavía los estudios realizados al respecto son pocos a comparación de otras ramas del conocimiento jurídico - político que han tenido un desarrollo vertiginoso.  
14 SCHEDLER Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, No. 3 de la Serie Cuadernos de transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2007. Pág. 11.

15 UGALDE Luis Carlos, Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México, No. 21 de la Serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Editado por el Instituto Federal Electoral, México 2008. Págs. 12 y 13.

el transparentar dicha información.

De este modo la expresión rendición de cuentas supone una obligación a cargo de las autoridades del Estado, bajo la cual deben informar a los gobernados respecto del desarrollo, metas, objetivos alcanzados y demás resultados de su administración, a efecto de que éstos se encuentren en aptitud de valorar el desempeño de aquellas y, en su caso, aprobar o desaprobado su gestión.

Dicho principio encuentra su fundamento legal en el artículo 4, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuando dispone que sea objetivo de ésta:

*...IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”<sup>16</sup>.*

Con el fin de cumplir con esta regla, dicho cuerpo legal en sus artículos del 7 al 12, establece una serie de obligaciones a cargo de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, consistentes en la puesta a disposición del público para su consulta y acceso, la información referente a sus funciones diarias, presupuestos, operaciones, personal, salarios, servicios que prestan, marco normativo que les rige, entre otras.

Por otro lado aunque para Luis Carlos Ugalde, desde la época del Constituyente de 1917 se usa el término rendir cuentas para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones<sup>17</sup>, la realidad histórica de México ha demostrado cómo el arribo a la tierra prometida de la rendición de cuentas, pese a su establecimiento constitucional en el año de 1977 en el artículo 6º, había sido letra muerta ya que se carecía de los mecanismos jurídicos para hacer exigible esta obligación gubernamental.

Así fueron pasando administraciones de gobierno, y en el concierto de las naciones México veía tristemente cómo se encontraba rezagado en esta materia, frente a otras naciones que ya tenían una tradición en la fiscalización del quehacer público por parte de la ciudadanía, cómo algunas iban empezando y cómo otras se cuestionaban si realmente se estaba cumpliendo con esta obligación, y muestra de ello fue el caso Watergate en nuestro vecino país del norte, donde la vulneración a este postulado democrático a través de actos de corrupción, llevó a la salida de un jefe de estado bajo un ambiente de desprecio del que no se tenía memoria. Y así llegaron los tiempos en los que la soberbia, el abuso del poder, el nepotismo y la deshonestidad de una clase gobernante que había creado una verdadera oligarquía en nuestro país, con vicios como el gobierno de partido hegemónico, corporativismo de Estado, nacionalismo revolucionario de corte chauvinista, por citar algunos, permitió

<sup>16</sup> Fracción IV, Artículo 4, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>17</sup> UGALDE Luis Carlos, op. cit. Pág. 9.

encuentros y desencuentros que originaron el arribo de otras fuerzas políticas a la administración pública en sus tres niveles de gobierno, y al interior de los órganos legislativos, ello dio paso a cuestionar con mayor apertura la labor de los entes de gobierno, no sólo los tres órganos primarios de carácter constitucional, sino también los órganos constitucionales autónomos, organismos autónomos y tribunales administrativos sobre el ejercicio de su labor pública, lo anterior con miras a sanear la función pública a través de políticas y mecanismos jurídicos, administrativos y electrónicos para transparentar la rendición de cuentas de dichos entes gubernamentales.

Es importante destacar que si bien es cierto, en un principio las propuestas de la sociedad civil organizada como el caso del Grupo Oaxaca del cual ya hemos hablado, giraron no sólo en torno a la institucionalización pragmática del

Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental, en el mismo sentido también lo fue la Rendición de Cuentas. Sobre esta última en un inicio hubo un halo de principal interés respecto a las finanzas del Estado, rubros como los ingresos, egresos, presupuesto autorizado y la forma en la cual era ejercido éste, fueron de una especial atracción para la sociedad, aunque al paso del tiempo la población se ha ido percatando que la rendición de cuentas ofrece otras bondades informativas, es una oportunidad de acceder a nuevas oportunidades como programas de diversas índoles, conocer el marco de acción de los organismos públicos, conocer sobre el ejercicio de las políticas públicas de los diversos sectores, conocer sentencias o decisiones importantes, votaciones de asuntos de trascendencia nacional o local, estadísticas e informes de evaluación de actuaciones, sólo por mencionar algunas. Muestra de lo anterior, ha sido la implantación a través de portales de internet institucionales

la obligación de transparentar la llamada información pública de oficio que genera el Sujeto Obligado.

La labor no ha sido fácil, aún se tiene resistencia cual estigma recalcitrante de oponerse a la apertura de la función pública por diversos actores políticos o funcionarios públicos, que consideran a la rendición de cuentas como un capricho de modernidad pasajera. De lo que no se ha dado cuenta es que la rendición de cuentas, triunfo de la ciudadanía, no será nunca una moda, sino debe constituirse en una cultura de civilidad y madurez de la clase gobernante, y siendo tarea irrenunciable por parte del elemento población, parte integrante de este binomio social, el exigirla, ejercerla y arraigarla como una práctica permanente en el devenir institucional de nuestro país.

## *Regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública a nivel Federal en México y breves consideraciones en la materia a nivel de entidades federativas.*

El ejercicio y tutela del Derecho a la Información en nuestro país es relativamente nuevo, ya que a partir del la promulgación y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación un 12 de junio de 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que garantiza el derecho de todo gobernado a solicitar, recibir y acceder a la información que generen o posean los órganos del Estado. Así como el Reglamento a esta Ley publicado en el Diario Oficial de la

Federación en fecha 11 de junio de 2003. Es de resaltar que paulatinamente al interior de las entidades federativas, la cultura de la transparencia y rendición de cuentas ha ido teniendo una resonancia clara por parte de la sociedad, con la promulgación de sus leyes y reglamentos en la materia, así como el establecimiento de sus órganos garantes en materia de Derecho de Acceso a la Información.

Uno de los hechos fundamentales que incorporan estas legislaciones respectivamente, radica además de la regulación del Derecho de Acceso a la Información Pública a través de mecanismos jurídicos bien establecidos, así como los procedimientos de Acceso y Corrección de Datos Personales. En que se establecen organismos garantes especializados en la materia, para establecer los lineamientos del procedimiento de acceso a la información pública, protección, acceso y corrección a

datos personales, tutelar a través de sistemas electrónicos dichos procedimientos, y resolver cualquier controversia suscitada por la negativa de brindar información solicitada por una persona sea física o jurídico colectiva a una entidad gubernamental. Es así como nace el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y en el caso de las entidades federativas los institutos, comisiones y demás órganos garantes en la materia, algunos como organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal y Estatal, respectivamente, no sectorizados, con personalidad jurídica y patrimonios propios, en un inicio. Ya que poco a poco son cada vez más los órganos de transparencia y acceso a la información que a nivel de entidades federativas han ido obteniendo su autonomía constitucional, situación que les ha permitido constituirse en máximo órgano en materia de transparencia, rendición de cuentas y derecho de acceso a la

información pública para todos los sujetos obligados por sus respectivas legislaciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública, situación que ni el mismo IFAI ha podido superar a nivel federal.

En esta tesitura las leyes de transparencia y el ejercicio de las obligaciones nacientes de las normatividades en comento por los llamados Sujetos Obligados y los órganos de transparencia de los órganos constitucionales primarios del Estado, órganos constitucionales autónomos, órganos autónomos y tribunales administrativos, se fue extendiendo paulatinamente a nivel federal y en cada una de las entidades de la República en lo concerniente a su régimen interior, incluyendo a los Ayuntamientos.

No fue sino treinta años después de la introducción en el texto constitucional del Derecho a la Información en el artículo 6° de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, que decía *...el derecho a la información será garantizado por el Estado*<sup>18</sup>... Y cinco años después de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El 20 de julio de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición a este artículo, misma que tiende entre otras muchas otras cosas, a dar vida a lo establecido en aquella reforma del 6 de diciembre de 1977, para dar un rostro más delineado al Derecho a la Información y dar mayor fuerza a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como su Reglamento y demás lineamientos en de observancia general, en este rubro.

Propuesta que recogió la aspiración de que las instituciones, principios y mecanismos que garanticen el acceso a la información pública, de manera universal, confiable y sencilla; para contar con condiciones legales que garanticen el acceso de ésta

Estableciendo los principios, que quedaron establecidos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera:

- I. Información en posesión de sujetos obligados será pública.
- II. Reserva temporal de información.
- III. Principio de máxima publicidad.
- IV. Protección de información referente a vida privada y datos personales.
- V. Acceso gratuito a datos personales y rectificación de éstos.
- VI. Mecanismos de acceso a la información.

18 Extracto del Texto Constitucional del artículo 6°, antes de la reforma del 20 de julio de 2007.

La anterior adición se vio robustecida tan solo cuatro meses después, con la reforma constitucional al mismo artículo 6° constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, para quedar como se detalla a continuación:

Artículo 6°: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado<sup>19</sup>.

Como podemos observar, además de elevarse a rango constitucional el derecho de réplica en materia de Derecho a la Información, constituye una obra que ha involucrado a cientos de ciudadanos, servidores públicos y gobiernos en todos sus niveles, ya que esto conlleva un

aprendizaje social y político, luego de años de un derecho absolutamente necesario para la vida democrática de México.

Lo anterior en un trabajo de amplia sensibilidad social y política, la dimensión de esta reforma, así como sus consecuencias para las siguientes generaciones de connacionales. Ya que la transparencia debe ser un derecho igual para todos y una obligación igual para cualquier gobierno en el territorio nacional, además de un esfuerzo encaminado al reconocimiento de este Derecho Fundamental, así como de la promoción de la cultura de la rendición de cuentas en un marco armónico entre entidades gubernamentales y sociedad civil, que sin ser la panacea a los problemas que enfrenta nuestra nación, sí son muestra clara de un avance hacia la Gobernabilidad Democrática.

## *Las Universidades Públicas como Sujetos Obligados que deben garantizar el ejercicio libre del Derecho de Acceso a la Información Pública.*

Históricamente las Universidades han representado no sólo centros educativos en donde se brinda educación superior, con la finalidad de brindar títulos profesionales, o bien, cargos académicos. Por el contrario, representan espacios libres a las ideas de las más diversas corrientes del pensamiento, al debate, la crítica, la investigación científica e innovación tecnológica, a disciplinas humanistas, al arte en sus más diversas formas de expresión, a la cultura, al servicio social, al deporte, hacia una verdadera comunidad de universalidad de pensamientos.

19 Extracto del artículo 6°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente.

Han sido estos espacios donde se han instruido y a su vez compartido conocimiento las mentes más preclaras, donde se han gestado muchas de las ideas que han transformado al mundo, donde ciencia, humanismo, razón y espíritu confluyen en unión en pro del triunfo de la verdad y del progreso del género humano.

En este sentido el historiador del Derecho Marco Antonio Pérez de los Reyes afirma: Una de las más grandes creaciones de la Edad Media fue la universidad auténticamente basada en la tradición cultural del Medioevo, que nació como una sociedad corporativa de maestros y estudiantes, dotadas de sus propios estatutos, estructura administrativa, currículo y requisitos para obtener grados y niveles académicos. La autonomía, es decir su propia regulación, es algo inherente y constante; sin ella, la universidad pierde su naturaleza y objetivos <sup>20</sup>.

Respecto a la autonomía universitaria, es importante comentar que aunque ésta cumple en este año 2009, noventa y dos años de historia en México, sigue siendo una lucha inacabada en nuestro país, por lo que para entenderla Manuel Gil Antón conceptualiza a la Autonomía Universitaria como aquella cualidad de algunas entidades para garantizar el gobierno adecuado de sus fines de manera independiente, y la autodeterminación académica y administrativa, resulta un valor profundo a preservar como condición para una gestión adecuada y responsable; de ella se derivan la libertad de cátedra, investigación y la generación de expresiones críticas, a través de la difusión del saber, no constreñidas a ningún poder fáctico. De lo anterior podemos comprender que la Autonomía Universitaria es la capacidad que tienen las instituciones educativas que son dotadas de ésta, para auto regularse, es decir, para que en ejercicio de sus atribuciones y bajo el consenso de sus

sus órganos de gobierno se brinde a sí misma su propia regulación, que dé génesis, desarrollo y sustento al quehacer institucional de la Universidad.

La Autonomía Universitaria encuentra su fundamento constitucional en el párrafo VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza:

... VII. Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue Autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales,

20 PÉREZ de los Reyes Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford University Press, México 2008. Pág. 156.

tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado a del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la ley federal del trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere ...<sup>21</sup>

Como decíamos en un inicio, aunque la lucha por el reconocimiento de la Autonomía Universitaria en todas las entidades federativas del país, ha sido un acto que además de un gran heroísmo, es todavía un proceso inacabado al día de hoy. Sin embargo, independientemente del papel que juegan por su autonomía las universidades que cuentan con ésta, de conformidad con las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública del país, que les brindan el carácter de Sujetos

Obligados Directos a transparentar su función y garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, existen muchas Universidades públicas en México que sin tener Autonomía se encuentran obligadas a garantizar los derechos antes mencionados.

No obstante lo anterior, la Autonomía guarda una estrecha relación con la Transparencia y Rendición de Cuentas, en virtud de que estas últimas vivifican a la Autonomía, delinean su verdadero rostro, un rostro donde la Universidad sea justamente ese universo donde además de confluir las más diversas corrientes del pensamiento, también se dé muestra clara de una aspiración seria hacia la evolución de las instituciones y el ejercicio pleno, sin secretismos, tapujos, discrecionalidades y gatopardismos de un derecho que hoy en día habla con voz propia, la voz limpia de la conciencia académica.

La Universidad no sólo es fuente inagotable de conocimientos y de investigación, sino motor de impulso al cambio y a la crítica del orden establecido, por lo que muchas veces se le ha visto como un foco de subversión y de peligro para los grupos de poder; pero ha sido en la universidad donde han surgido los pensamientos y las ideologías que han transformado al mundo<sup>22</sup>.

Dentro de las Universidades encontramos diversos modelos, las hay de tradición europea, anglosajonas, islámicas, católicas, politécnicas o latinoamericanas, presenciales, semipresenciales, sólo por citar algunas. Aunque la división más notoria es la relativa a su administración, es decir, públicas o privadas.

Las primeras cobran a sus alumnos cuotas regularmente accesibles de recuperación, inscripción, o por el pago de ciertos servicios brindados por la misma. Pero que para el desarrollo de sus actividades

21 Artículo 3º, Párrafo VII. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente

22 PÉREZ de los Reyes Marco Antonio, op. cit.

generalmente recibe una partida presupuestal proveniente de las finanzas del Estado, gobiernos locales u otras entidades de naturaleza pública.

Por el contrario las segundas cuentan con órganos de administración, donde se establecen las cuotas que deberán cubrir sus alumnos por concepto de pago de colegiatura, así como para el sostenimiento de las actividades que realizan en el centro de estudios, mismas que son establecidas en intervalos de tiempo. Siendo obligatorio para sus estudiantes cubrirlas en el plazo establecido y bajo la formalidad que se establezca.

Para efectos de nuestra investigación habremos de centrarnos en las primeras, ya que es justamente el elemento inicial, aunque no por ello el más importante, respecto al origen de su financiamiento el que determina que la información que generan en el ejercicio de sus funciones,

sea de interés público; en relación a esto John Ackerman opina que *esto refleja una transformación radical en la cultura política e institucional del país, pues actualmente, en lugar de exigir al ciudadano que justifique por qué necesita un documento gubernamental, es el servidor público quien tiene que dar razones para mantener en secreto algún archivo*<sup>23</sup>. Precisamente una de las más importantes justificaciones del por qué las Universidades Públicas con o sin autonomía propia, deben rendir cuentas de sus ingresos, egresos y la ejecución del presupuesto que les es asignado, es porque el estudiante, el catedrático, el investigador, el trabajador, los entrenadores deportivos y demás personas vinculadas a estos centros educativos, se encuentran ávidos de saber cómo y en qué se gasta el dinero que le es asignado a la Universidad, además de cuánto perciben sus autoridades académicas y administrativas, porque de lo contrario sería un retroceso al verdadero espíritu

universitario, que dicho sea de paso, siempre ha estado dispuesto a levantar la voz a través de movimientos sociales encabezados por las comunidades universitarias a favor del fortalecimiento de la ciencia y el humanismo, en base a un actuar ético y apegado a la verdad.

De aquí que las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México les otorguen el carácter de Sujetos Obligados para el cumplimiento de las obligaciones en esta materia, que serían de manera primigenia tres a saber:

- a) Transparentar lo referente a la Información Pública de Oficio de la entidad.
- b) Atender con prontitud las Solicitudes de Acceso a la Información Pública.
- c) Garantizar la protección de Datos Personales, y atender con prontitud las solicitudes de acceso a éstos y a la corrección de los mismos.

23 ACKERMAN R. John M., Más allá del acceso a la información, El Diario10 de mayo de 2008, [http://www.diario.com.mx/templates/nota\\_servicios/print.php?notaid= 378449](http://www.diario.com.mx/templates/nota_servicios/print.php?notaid= 378449)

*Perspectiva del respeto y difusión del ejercicio libre del Derecho Humano de Acceso a la Información Pública y Difusión de la Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas en la Universidades Públicas Mexicanas.*

La Universidades Públicas en México históricamente han tenido un papel importante en la instrucción de educación superior, el cultivo del pensamiento, el deporte, la investigación y la cultura; la mayoría de éstas se ha caracterizado por el pensamiento de corte liberal que han propagado muchos de sus maestros y alumnos, ideología que siempre ha tenido un ánimo progresista en busca del

engrandecimiento social y de que las Universidades de cara a México y a las entidades federativas donde se encuentran, aporten muchas de las ideas que transformen la función pública.

Esta vanguardia propició que a partir de la publicación paulatina de las diversas Leyes de Transparencia y Acceso a Información Pública a partir del año 2002, las Universidades públicas fueran de las primeras en reconocer en ellas un importante avance para fortalecer la Democracia en la entidades y del país, además de un gran avance en el ejercicio de Derechos Fundamentales por parte de la ciudadanía.

Este reconocimiento se ha dado en un marco de cooperación interinstitucional entre las Universidades públicas y los órganos garantes en la materia, ya sea a nivel interno, o bien, externo, en esta tesitura las primeras además de saberse Sujeto Obligado por las diversas Leyes de

Transparencia, reconocen también en los órganos garantes a las autoridades máximas en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin entrar en discusión sobre si dicho reconocimiento afectaba a la Autonomía Universitaria.

Lo anterior en virtud de que en el plano federal la Universidad Nacional Autónoma de México desde la promulgación de la LFTAIPG, no ha reconocido en el IFAI al órgano máximo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que fiscalice la transparencia de la gestión administrativa de la propia UNAM, pese a que para el desarrollo de sus actividades esta última maneja recursos que le son ministrados por la Administración Pública Federal, por lo que para el cumplimiento de las obligaciones que establece la LFTAIPG, ha establecido su propio órgano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su propio

órgano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su propio sistema para el control de solicitudes de acceso a la Información, acceso y corrección de datos personales. Lo que ha generado incesantes debates en el sentido de que si la UNAM reconoce en el IFAI al órgano garante en materia de Transparencia y Acceso a la Información que la primera genera, se pondría en peligro la vigencia de la Autonomía Universitaria, anteponiendo gravemente este criterio frente a la garantía constitucional de Derecho de Acceso a la Información.

Por fortuna en lo que respecta a otras Universidades públicas, en cuyas entidades ya se cuenta con órganos constitucionales autónomos en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este debate estéril e intransigente, de si reconocer a una autoridad distinta a la propia Universidad, como órgano garante del Acceso a la Información Pública que ésta genera, es ceder autonomía, se

ha superado sin problema alguno, en virtud de la visión evolucionista e innovadora en torno a que la especialización de estos órganos en la materia, resulta ser una premisa fundamental e insoslayable para el desarrollo de la vida democrática municipal, estatal y federal.

Muestra de ello es que a partir de la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, de manera paulatina estos centros del saber fueron incluyendo las cátedras de Derecho a la Información como materia dentro de la estructura curricular de los estudios de la Licenciatura en Derecho en diversas Escuelas y Facultades de Universidades públicas mexicanas, así como de las Licenciaturas en Ciencia Política y Administración Pública, y Comunicación. En este tenor es de resaltar la importante tarea que ha tenido la Universidad Nacional Autónoma de México para la difusión, estudio y análisis

constante de los temas relacionados con el Derecho de Acceso a la Información; con la creación al interior de su Instituto de Investigaciones Jurídicas del área de investigación de Derecho de la Información, además de que a partir del año 2008 queda incluida la Especialidad en Derecho de la Información<sup>24</sup> dentro de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad en comento.

En lo referente a la Rendición de Cuentas por parte de las Universidades públicas, se muestra el interés decidido de los distintos sectores de la comunidad universitaria, administrativos, catedráticos y alumnos; la conformación de los órganos de transparencia universitarios también son un ejemplo de la aspiración que llevada a la práctica se puede ver al momento de la recepción de solicitudes de acceso a la información, así como de acceso y corrección de datos personales a través de los módulos de acceso con formato libre o autorizado, o

24 Actualmente coordinada por el Dr. Ernesto Villanueva Villanueva, siendo integrantes la Dr. Issa Luna Pla, Dr. John Mill Ackerman Rose y Dr. Julio Alejandro Téllez Váldes, resaltando el desarrollo de foros nacionales e internacionales en la materia, edición de publicaciones entre las que destaca

bien, a través de los sistemas de control de solicitudes de información para la recepción y atención de solicitudes e interposición de Recursos de Revisión, entre los que destaca el sistema INFOMEX que gracias al Instituto Federal de Acceso a la Información, poco a poco va ganando terreno, no sólo en el ámbito federal, sino también al interior de las entidades federativas con su implantación, lo que ha permitido la homologación de los requisitos, tiempos de repuesta y demás elementos constitutivos de las solicitudes de acceso a la información.

Dentro de todas estas bondades que ofrece la implantación constitucional del Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública como Garantía Individual, aún quedan algunas cuentas pendientes en México, que la academia e investigación universitaria no puede dejar de discutir, porque son situaciones que atentan de manera grave a los avances que ha habido en estos siete años de

construcción de vida democrática, que a manera simplemente enunciativa, ya que para esbozar cada una de estas temáticas en particular, sería pertinente el desarrollo de investigaciones exhaustivas, pero que mencionaremos a continuación:

a) Empezar una cruzada nacional para la defensa de la figura jurídica de la positiva ficta en materia de acceso a la información; es decir, que el silencio de la autoridad se interpreta en el sentido de que la información solicitada debe ser proporcionada<sup>25</sup>. *Un estudio reciente del Open Society Institute ha revelado que mientras en España las autoridades no se toman la molestia de contestar el 61 por ciento de las solicitudes de acceso y en Perú 39 por ciento, en México únicamente 21 por ciento no reciben respuesta, la mejor cifra en todo el orbe*<sup>26</sup>.

Actualmente partidos políticos, así como agrupaciones empresariales se han manifestado abiertamente para la desaparición de la positiva ficta, argumentando que existen solicitudes de acceso que resultan insidiosas o frívolas, esto sin duda además de pretender un retroceso, es un atentado directo a una prerrogativa innegable, irrenunciable, producto de una incansable lucha social, como ha quedado de manifiesto a lo largo del presente ensayo.

b) Consolidar la autonomía constitucional de todos los órganos garantes en materia de Transparencia y a Acceso a la Información en México, convirtiendo a estos órganos en autoridades máximas en la materia para todos los Sujetos Obligados en su esfera competencial, contribuyendo a que exista una verdadera especialización en este Derecho y la uniformidad de criterios para clasificación de información pública y resolución de Recursos de Revisión.

el Boletín de Derecho Comparado de la Información, y sin dejar de reconocer que los dos primeros fueron miembros del Grupo Oaxaca.

25 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) establece que las autoridades están obligadas a responder las solicitudes de acceso a información pública en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la recepción de ésta. Si en ese periodo de tiempo no le otorgan o notifican una respuesta, Usted tiene el derecho de requerir al

IFAI para que verifique la falta de respuesta y resuelva en consecuencia. <http://www.ifai.org.mx/SolicitudInfo/PositivaFicta>  
26 ACKERMAN R. John M., IFAI: transparencia amenazada, La Jornada lunes 25 de febrero de 2008. <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/25/index.php?section=opinion&article=023a2p01>

c) Que los órganos garantes en la materia, tengan las facultades legales para aplicar las Leyes de Responsabilidades en contra de aquellos servidores públicos que deliberadamente clasifiquen información pública de oficio como confidencial o reservada, sin la existencia de previo acuerdo del Comité de Información de la entidad de que se trate, bajo la observancia en el procedimiento de los órganos de control interno.

d) Cambiar la forma en que se elige a los consejeros o comisionados de los órganos garantes en la materia, a través de mecanismos de consulta ciudadana, sin que medie la intervención de los titulares de la administración pública federal o de las entidades federativas y los partidos políticos con representación en los congresos, cuya participación de estos últimos a través de los legisladores únicamente se constriña a la aprobación de las designaciones de los funcionarios a ocupar los cargos de consejero o

comisionado de los órganos garantes, lo que contribuiría a la ciudadanía de los funcionarios del Derecho de Acceso a la Información.

e) Finalmente, propiciar las reformas legales pertinentes para que los partidos políticos y los sindicatos sean Sujetos Obligados directos de las leyes de Transparencia, con lo que se terminará la supeditación a que si se solicita información de los partidos políticos, ésta deba hacerse a través de los Institutos Electorales, y en el caso de los sindicatos sin que la información pueda hacerse pública, por no ser sujeto obligado de manera expresa en las Leyes de la materia, esto sin duda sería un gran avance en lo referente a la Transparencia, sobre todo porque los mexicanos hemos sido testigos de la gran cantidad de privilegios que gozan ambas corporaciones, que aunque con naturaleza diferente, el abuso del poder ha sido un mismo denominador y en el caso

específico de los partidos políticos, existe un amplio interés de cómo y en qué son ejercidos los recursos que les designan los institutos electorales para realizar sus funciones y actividades *político democráticas*.

Estas son algunas de las tareas que deben discutirse al seno de las Universidades públicas con imperiosa urgencia en nuestro país, de lo contrario no podrán surgir las ideas que hagan que la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información sigan su cauce evolutivo para consolidar de manera inamovible estos aspectos en la vida pública y social de nuestro país.

Es por ello que se justifica el estudio exhaustivo del Derecho de Acceso a la Información como un baluarte del *Garantismo Jurídico*, porque hoy más que nunca los universitarios y la sociedad en general debemos oponernos a través de la razón y el estudio minucioso a las reformas que pretendan transgredir, o

bien, abrogar prerrogativas internas de este Derecho, porque es aquí donde debe surgir una verdadera conciencia de clase entre los universitarios, ya no más en México derramamientos de sangre universitaria como la de México 68, pero tampoco podemos oponernos con conductas anarquistas contra esas reformas, mejor a través del debate, del consenso y del diálogo permanente con los actores políticos y sociales.

Otro aspecto fundamental que debe promover abiertamente la comunidad de las Universidades públicas en México, es en relación al fomento de la Rendición de Cuentas, pero no bajo esa óptica que se ha implementado de carácter impositiva con respecto a los Sujetos Obligados, sino adoptándola como una cultura, como una noble aspiración hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho, encaminando al servidor público a romper con esa visión de ver a la Rendición de Cuentas como una carga o un lastre, sino como un acto

que decía el maestro Luis Recasens y que citábamos al comienzo de ésta investigación, como una ley de forzosa gravitación de la vida social<sup>27</sup>.

Mucho queda aún por hacer, las Universidades públicas deben aprovechar el momento coyuntural que vive México con la elevación a rango constitucional de los mecanismos jurídicos para poder hacer exigible el Acceso a la Información Pública; la reciprocidad y búsqueda de un fin común como la tutela y protección de este Derecho es irrenunciable, las Universidades públicas mexicanas que se han caracterizado tradicionalmente por su ideología liberal, su tolerancia, objetividad y ánimo progresista hacia una evolución de la sociedad, deben seguir impulsando el respeto y protección a este Derecho Fundamental, sólo así lograremos reproducir la idea de una verdadera Gobernabilidad Democrática donde la Universidad es y será una ventana para mirar al mundo.

<sup>27</sup> Supra nota 1.

Impreso y hecho en México en los talleres “**Estos Días**” Av. Maxuxac,  
No. 471, Fracc. Proterritorio, C.P. 77086 Chetumal, Quintana Roo  
Esta edición consta de 2,000 ejemplares  
Abril 2010  
Corrección y Estilo a cargo de  
Alicia del Socorro Pérez Rodríguez  
Diseño Editorial a cargo de Amanda Natalia Aguilar Boiton

