



CAPÍTULO CUARTO ENSEÑANZAS Y REFORMA

I. Valoraciones generales	151
1. Implementación e impacto	152
2. Sociedad civil organizada	158
3. Alcances de la LFTAIPG.	162
4. El Instituto Federal de Acceso a la Información	167
II. Reforma constitucional del artículo 6o.	174
1. Necesidad de una reforma constitucional	175
2. Origen y aprobación	178
3. El objetivo del derecho de acceso a la información en la reforma	183
4. Retos para la reforma en la práctica	188

CAPÍTULO CUARTO

ENSEÑANZAS Y REFORMA

Parece que desde la sociedad civil y el gobierno existió un acuerdo implícito sobre los tiempos del proceso de implementación. La experiencia en los países que han introducido este tipo de leyes muestra que el cambio en la cultura de los servidores públicos, que transcurre de la secrecía a la transparencia, es un proceso lento que puede tomar de diez años en adelante.³¹¹ Por esta razón las campañas proactivas de difusión dentro del gobierno y hacia la sociedad en general son indispensables en los primeros años de las leyes por encima de demostrar la ineficacia de la norma o el incumplimiento del gobierno.

Cuando se imaginaba cómo podría garantizarse la implementación desde la elaboración del texto de la ley, la incertidumbre sobre la respuesta de los sujetos obligados era generalizada. Algunos interesados en el tema aseguraban que el gobierno mexicano no se comprometería tanto en la implementación como lo había demostrado en la elaboración de la ley.

I. VALORACIONES GENERALES

A diferencia de otras leyes nuevas o antiguas en México, la LFTAIPG nació con un *marcaje personal*. Obtuvo atención de la mayor parte de los organismos de gobierno hacia su debida implementación, organizaciones de la sociedad civil de impacto nacional abrieron programas para monitorear y observar el cumplimiento de la ley, y se vislumbraron desde los primeros años estadísticas relevantes acerca de su aplicación y uso.

³¹¹ Barouh, Emmy, “Práctica del derecho de acceso a la información en la experiencia comparada”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 12.

1. *Implementación e impacto*

La gran inquietud que circulaba entre los miembros de gobierno con la entrada de la legislación de acceso a la información fue que la demanda de solicitudes de información fuera proporcional a las capacidades de las oficinas de gobierno para responder. La idea de que a los siguientes días de la entrada en vigor de la ley los servidores públicos serían *bombardados* por solicitantes curiosos requiriendo toda clase de documentos rondó ciertamente entre los pasillos de las oficinas. Algunos estuvieron más preparados que otros, pero no es dádiva afirmar que en general, las entidades y dependencias obligados en la ley tomaron con seriedad las exigencias de instalación de unidades de enlace y módulos correspondientes. En vista de que son escasos los estudios que demuestran empíricamente la implementación de la ley entre los sujetos obligados, queda observar la implementación desde la ley y las acciones concretas que han tenido cierto impacto a nivel federal.

El elemento de desconfianza dentro de la misma LFTAIPG que causó polémica fue la austeridad financiera con que se implementaría la norma. El artículo tercero transitorio ordena la creación de las Unidades de Enlace y Comités dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal: “con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales”.³¹²

Para muchos interesados, el hecho de que el gobierno no invirtiera presupuesto específico para dichas estructuras provocaría deficiencias administrativas, desmotivación entre los servidores públicos, y hasta resentimientos y resistencias burocráticas contra las nuevas oficinas.³¹³ Con el tiempo las labores se cumplieron, en la mayor parte de los sujetos obligados, con la ayuda de sistemas de Internet para recibir y procesar solicitudes de información, pero los incentivos y la cultura de la transparencia dista de emanar de la sola ley federal y sus reglamentos.

En el caso del Ejecutivo Federal, el IFAI creado en 2003 promovió la creación de un sistema electrónico en coordinación con entidades de la administración pública federal para poner en marcha el llamado Sistema de Solicitudes de Información (SISI). Hubo que ajustar tarifas por costos de re-

³¹² LFTAIPG, artículo tercero transitorio.

³¹³ Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, en Blanton, Thomas S., Villanueva, Ernesto y Doyle, Kate (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 45.

producción de documentos solicitados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sistema de Administración Tributaria y la Tesorería de la Federación; uniformar los pagos por costos con bancos privados y la Tesorería de la Federación, para lo que se creó una cuenta única concentradora del servicio de acceso a la información, y, finalmente, para envíos y paquetería acordó con el Servicio Postal Mexicano.³¹⁴

Las primeras estadísticas que arrojó el SISI comprobaron contundentemente que los usuarios hicieron más solicitudes por la vía electrónica (o sea, por el SISI) que manualmente en las oficinas de información, así como las respuestas también se entregaron por el SISI mayoritariamente. La facilidad e innovación tecnológica del sistema mereció la atención de diversos estados de la República que requirieron el apoyo del IFAI para mejorar sus propios sistemas. Países como Alemania, Canadá, Perú y Reino Unido también han recibido asesoría del IFAI para el desarrollo de sistemas similares.

En la siguiente generación de sistemas surgió el INFOMEX, con el apoyo financiero del Banco Mundial e igualmente originado por el IFAI. Si el SISI es la “ventanilla única” electrónica para solicitar información a todas las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, el INFOMEX lo pretende ser para todo el sector público de México. Además de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de solicitudes y recursos de revisión, ayuda a administrar y atender internamente solicitudes de información pública y acceso a datos personales para cualquier entidad de gobierno. Al solicitante que cuenta con acceso a Internet le ofrece sencillez en la introducción de solicitudes, rapidez y seguimiento fácil y puntual de su requerimiento. A las oficinas de gobierno les reduce costos por operaciones, ordena y sistematiza el proceso de acceso a la información permitiendo su registro fidedigno y cumplimiento puntual de plazos.³¹⁵

El INFOMEX ha demostrado dar resultados contundentes para aumentar la demanda de información y el número de solicitudes de información. El Distrito Federal fue la primer entidad federativa que lo aplicó

³¹⁴ Documento “Historia del Sistema de Solicitudes de Información (SISI)”, disponible en www.ifai.org.mx y en http://www.sisi.org.mx/jsp/documentos/2004/seguimiento/06738/0673800031403_065.pdf.

³¹⁵ Trinidad Zaldívar, Ángel, documento “Promoción del derecho y sistemas electrónicos”, Puebla, 12 de julio de 2007.

en 2007 a través de su órgano supervisor de la ley correspondiente, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf). El Instituto reportó que de 2006 a 2007 se incrementaron las solicitudes de información poco más del 60%, incremento que se atribuye a la instalación del INFOMEX.

Para el esfuerzo de implementar el sistema fue necesario reformar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), se eliminó el requisito de presentar identificación oficial al momento de realizar una solicitud y otros que obstaculizaban el trámite de recursos de revisión en línea. El Distrito Federal es la entidad federativa con mayor flujo de solicitudes de información provenientes de los capitalinos y, en complemento del INFOMEX, se diseñó una línea telefónica de apoyo al solicitante para cubrir de mejor manera la enorme demanda de documentos públicos.³¹⁶

El Ejecutivo no ha sido el único sujeto obligado por la LFTAIPG que introdujo el apoyo digital en la transparencia. Tienen su propio sistema el Poder Judicial, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como el IFE, la UNAM, la UAM, el Banco de México, el Tribunal Federal Electoral; otras admiten solicitudes por correo electrónico como el Tribunal Superior Agrario y la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, no todos estos sistemas o el mecanismo de correo electrónico permiten al usuario proceder electrónicamente al recurso de revisión o de inconformidad con las respuestas institucionales recibidas.

Para darse una idea de la demanda de información en las entidades federales, en los informes anuales desde junio de 2003 a diciembre de 2006 se reportaron los siguientes totales de solicitudes recibidas, por citar algunos ejemplos:³¹⁷ 172,169 solicitudes de información en el Ejecutivo Federal; 2,789 en la Cámara de Diputados, y 8,917 en la Cámara de Senadores. En la Auditoría Superior de la Federación en 2003, 2005 y 2006 se reportaron 260 solicitudes, y por los mismos años el IFE sumó 3,662.³¹⁸ Fueron 5,387 solicitudes en el Tribunal Federal de Justicia Fis-

³¹⁶ Guerra Ford, Óscar M., "Avances y retos de la transparencia en el Distrito Federal", septiembre de 2007.

³¹⁷ Los datos fueron compilados de los portales de transparencia en la web de cada entidad y de la liga <http://www.ifai.org.mx/Osos/informes>.

³¹⁸ En los casos de la ASF y el IFE no se encontraron datos sobre el total de las solicitudes recibidas en 2004.

cal y Administrativa y un total de 2,383 en la UNAM.³¹⁹ En contraste, se contabilizaron 102,003 solicitudes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³²⁰ En los estados de la República, de 2003 a 2006, se registraron 121,169 solicitudes de información, siendo los estados con más solicitudes el Distrito Federal, que abarca el 48% del total nacional, y el Estado de México con el 12%, mientras que el resto de los estados se mantienen abajo del 3%.³²¹

Existen razones para pensar que los datos reportados en totales de solicitudes son imperfectos, es decir, las entidades sumaron solicitudes de información pública con solicitudes de datos personales, con consultas ciudadanas, con llamadas telefónicas de ciudadanos, con peticiones a oficialía de partes, etcétera. Tampoco son del todo confiables porque algunos años no se reportaron cifras totales, o se reportaron ciertos datos al IFAI y otros en sus propias páginas de Internet. Ciertos conteos incluyen las solicitudes vía Internet únicamente, mientras otros suman éstas con las realizadas manualmente en los módulos de unidad de enlace. La situación refleja que no existen formatos uniformados para reportar las gestiones en materia de acceso a la información aplicables a los órganos del Estado en todos sus niveles. Por lo anterior, resulta un problema conocer certeramente el uso que los ciudadanos han hecho de la ley y sólo existe esta aproximación escueta.

Aunque los logros tecnológicos son palpables en cuanto al aumento del número de solicitudes de información, estadísticas revelan que el 90% de la población mexicana no está conectada a Internet, y tampoco posee los recursos tecnológicos para solicitar información vía electrónica.³²² A pesar de que los sistemas de solicitudes existan, su margen para ampliar la demanda de usuarios se limitará a diez millones de personas en México sin posibilidades de incrementar, por lo menos a mediano plazo. Es por esto que los órganos del Estado deben ser más creativos para

³¹⁹ En su conteo, la UNAM diferencia los totales de *peticiones* recibidas y *solicitudes* de información, donde las últimas son atendidas por la unidad de enlace de la universidad de conformidad con la LFTAIPG y el reglamento de la UNAM.

³²⁰ Para la SCJN, se cuentan como solicitudes de información todas las consultas ciudadanas por proceso ordinario y sumario, sin distinción a aquéllas que requieren la atención establecida en la LFTAIPG.

³²¹ Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 112.

³²² <http://www.Internetworldstats.com>.

llevar el bien público de la información a la población en margen de la tecnología precisa.

El impacto real de la implementación de la LFTAIPG se verá con el esfuerzo que se ponga en la extensión del derecho y la medida en la que los ciudadanos hagan uso de la información oficial para su propio beneficio y el de sus comunidades; pero también será posible conocer el impacto de la ley a través de la inclusión de los principios de transparencia y acceso a la información en la cultura burocrática.

Se sabe que en general los servidores de la administración pública federal en México tienen una voluntad positiva hacia el acceso a la información como elemento que ayuda a la transparencia. Aunque esta actitud es provechosa, no necesariamente se reconocen los beneficios del acceso a la información por su cualidad como derecho fundamental de las personas, para la realización del ser humano y su participación en democracia. La actitud positiva se funda en un concepto amplio de *buen gobierno*, que nace del beneficio directo y palpable que tienen los servidores públicos de la ley en su vida cotidiana, y no de creer que la ley mejora la calidad de vida de la sociedad y el tipo de argumentos sociales que la teoría de los derechos humanos expresa.

En el estudio “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”,³²³ más de dos mil funcionarios de la administración pública federal encuestados respondieron que perciben más beneficios que costos en la LFTAIPG. Empero, el problema principal que dicen haber tenido al lidiar con las solicitudes es causado por una deficiencia en la formulación de la pregunta por parte del ciudadano, y también identifican que la inexistencia de la información dificulta su trabajo. Más allá de la percepción de los funcionarios públicos, es un hecho que como ciudadanos no se conoce la forma en la que está expresada la información en documentos contenidos en los órganos del Estado. Estas limitantes son motivo de un estudio más profundo ligado a la participación ciudadana y uso de la LFTAIPG.³²⁴

³²³ Disponible en www.centrotransparencia.org.

³²⁴ La falta de participación ciudadana basada en el desinterés por los asuntos públicos está vinculado con el uso de los mecanismos de transparencia, como el ejercicio del derecho de acceso a la información. Guerrero, Manuel Alejandro y Rodríguez Oreggia, Eduardo, *Transparencia, interés y participación en asuntos públicos*, México, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007. Disponible en www.centrotransparencia.org.

El balance general es que la ley ha sido un avance sustancial en las funciones cotidianas de los órganos del Estado,³²⁵ y se ha mejorado el respeto al derecho de acceso a la información de las personas.³²⁶ La agenda pendiente en legislación, implementación e impacto es amplia. Algunos aspectos destacados son la introducción de leyes complementarias al acceso a la información, como la de protección de datos personales y la de archivos administrativos públicos; mejorar la calidad de las respuestas institucionales y la información proporcionada a los solicitantes, y las formas de evaluar el cumplimiento de las normas de transparencia, el uso ciudadano del mecanismo de acceso a la información, el desempeño gubernamental y la cultura burocrática.

Sobre la protección de datos personales se han presentado en el Senado, hasta 2007, proyectos de reformas al Código Penal Federal e iniciativas de ley reglamentaria, así como iniciativas de reformas constitucionales para expresar la protección en el artículo 16. Algunas de éstas con fuertes posibilidades de ser aprobadas. El tema rezagado ha sido una legislación que establezca las normas de manejo y almacenamiento de archivos administrativos del Estado que, a diferencia de los archivos históricos, producen constantemente los servidores públicos sin una guía de catalogación y periodo de resguardo uniforme y estricta.

Hasta ahora, el cumplimiento de los plazos establecidos por la ley no ha sido un problema. Existe un sentimiento generalizado de que los sujetos obligados por la ley cumplen con su obligación de responder a las solicitudes de información dentro de los primeros diez días hábiles. El problema ha sido la calidad de la información. En este aspecto, las organizaciones de la sociedad civil y empresarios se han inconformado por-

³²⁵ *V. gr.* la LFTAIPG ha influido rotundamente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sistematice y automatice información dentro de sus propios archivos. *Human Rights Watch, op. cit.*, nota 136, p. 46.

³²⁶ Un caso excepcional del respeto al derecho ha sido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contra quien pende desde 2006 una queja ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos interpuesta por violación al derecho de acceso a la información sobre la negativa de acceso a expedientes de quejas. Según la información disponible, la CNDH, aunque seguramente no es el único órgano que viola la libertad a la información, es el único sujeto obligado de la LFTAIPG contra quien se ha presentado una demanda internacional por violación al derecho. *Cfr.* <http://www.atalaya.itam.mx/acceso.html>.

que las respuestas institucionales son incompletas o no contienen los datos requeridos.³²⁷

Es preciso contar con indicadores y mecanismos de evaluación para identificar problemas en la efectividad del aparato de acceso y transparencia informativa. Se podría observar el tipo de solicitudes más frecuentes para aumentar la transparencia focalizada con la información de más utilidad para el ciudadano, o quizá fichar los patrones en las respuestas institucionales de las autoridades a preguntas sensibles y sus argumentos para negar la información clasificada. Se requieren estudios que ataquen la preocupación del incremento de respuestas institucionales como información inexistente y el uso de este recurso como una forma de ocultar información.³²⁸

Es menester indagar sobre la igualdad en la aplicación de la ley entre individuos y las asimetrías. Sin lugar a dudas, el proceso de los recursos de revisión ante los órganos supervisores es perfectible a partir de la experiencia de los usuarios de la ley y del comportamiento de los órganos al resolver. La evaluación incluye conocer a fondo las materias constantes por las que se inconforman los solicitantes y las tendencias del organismo para resolverlas o el sentido de sus resoluciones en cruce con las entidades del gobierno.

2. *Sociedad civil organizada*

El papel de algunas organizaciones de la sociedad civil fue activo durante la implementación y desarrollo de la ley. Las organizaciones no gubernamentales colaboraron con el gobierno federal de manera gratuita capacitando y asesorando la implementación de la norma, y acercando expertos para su mejor instauración.³²⁹ Esta colaboración, a la que estuvieron dispuestos los servidores públicos, fue fundamental para incenti-

³²⁷ Cuando menos en el Ejecutivo Federal se sabe que el 37% de los recursos de revisión interpuestos al IFAI se deben a que la autoridad dio una respuesta parcial o no respondió a la petición del solicitante. En *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la cultura de la transparencia*, Centro de Estudios en Comunicación Globales, Universidad de Pensilvania, Facultad de Comunicaciones Annenberg. Un informe para la Fundación William y Flora Hewlett, febrero de 2006, p. 81.

³²⁸ *Ibidem*, p. 24.

³²⁹ Villanueva, Ernesto, "Participación social y acceso a la información pública en América Latina", en Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 217.

var y apresurar los cambios internos que requirió la norma. Aunque las organizaciones más familiarizadas con la legislación tuvieron cabida en el proceso de implementación, su labor se limitó a una corta etapa, suficiente para dar la pauta y el ímpetu a las autoridades responsables de la implementación.

Algunas organizaciones prontamente promovieron la colaboración con periodistas y medios de comunicación, en virtud de fomentar el uso de la LFTAIPG aplicado al trabajo cotidiano de los medios, en especial de la prensa. El trabajo de las organizaciones sociales contribuyó a la generación de una cultura periodística del uso de la ley, conocer la utilidad de la herramienta legal para los medios de comunicación y promover su uso.³³⁰

Este tipo de actividades en colaboración con servidores públicos y medios de comunicación no son novedosas en el mundo; organizaciones en otros países con leyes más antiguas lo han hecho.³³¹ Se trata de un modelo de campaña social que, en seguimiento de la aprobación de la ley, acompaña el proceso de implementación como observador y auxiliar. En México las organizaciones participaron en dicha fase y muy pronto se movieron a la siguiente: la observación amplia de la garantía del acceso a la información.

A partir de 2003, una vez entrada en vigor la LFTAIPG, algunas organizaciones hicieron uso de metodologías de usuario simulado para evaluar la implementación. Este método consiste en que un individuo que participa en el ejercicio de monitoreo, simula ser un solicitante común de

³³⁰ Cabe mencionar que algunas de las organizaciones no gubernamentales más activas en los primeros cinco años de la LFTAIPG han sido Libertad de Información México (LIMAC), Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, Presencia Ciudadana, Sin Fronteras, la Iniciativa de Acceso a la Información formada por varias organizaciones ambientalistas, entre muchas otras. Los principales recursos utilizados por dichas ONG han sido de las fundaciones y entidades extranjeras que destinan sus presupuestos a los temas de reforma del Estado, la anticorrupción y rendición de cuentas, así como a derechos humanos. Entre estos donantes sobresalen la Fundación William y Flora Hewlett (EEUU), el National Endowment for Democracy (EEUU), Global Opportunities Found (RU), la Comisión Europea, Open Society Institute (EEUU), Fundación Ford (EEUU).

³³¹ *V. gr.* en Bulgaria, el Programa para Acceso a la Información desarrolla constantemente cursos de capacitación a periodistas y publicaciones para diversas audiencias sobre el uso de la ley que traducen en lenguaje sencillo y casual las obligaciones y derechos que la ley de acceso a la información otorga.

información y reporta sus observaciones y experiencia.³³² Los estudios sociales evalúan el desempeño de las entidades y organismos del gobierno federal mexicano introduciendo una muestra específica de solicitudes de información hacia determinados sujetos seleccionados obligados por la ley y analizan ciertas variables de comportamiento de las oficinas del gobierno hacia el solicitante. Aunque el estado de la implementación de las leyes de acceso a la información en los estados de la República mexicana rebasan el objeto de este libro, baste con mencionar que estos estudios sociales también se han aplicado en los casos de Yucatán, Puebla, Distrito Federal, Michoacán, Baja California, Guanajuato y Zacatecas.³³³

Dichos estudios sociales, realizados esporádicamente, miden el desempeño de las entidades en ciertos años, pero en pocas ocasiones lo hacen de manera sistemática o utilizando exactamente la misma metodología de medición a través del tiempo. Probablemente, dichos estudios han sido útiles en el momento de ser presentados para demostrar el incumplimiento o reconocer el esfuerzo de ciertas entidades del gobierno, siendo usados como herramientas de presión y defensa de la garantía del derecho. Por ejemplo, en su primer monitoreo de 2003, LIMAC encontró que los solicitantes de la información estuvieron obligados a realizar sus solicitudes de información a través del SISI aunque carecieran de conocimientos sobre Internet, y los servidores públicos habilitados no orientaban suficientemente al solicitante. En 2004 FUNDAR afirmó que un 27% de las dependencias seleccionadas para su estudio, dentro del amplio espectro de los sujetos obligados de la ley, entregó la información tal y como fue solicitada, y 35% de las respuestas fueron consideradas como insatisfactorias. En su estudio esta organización concluyó que la necesidad de interponer recursos de revisión por la incidencia de respuestas insatisfactorias e incompletas fue elevada en dicho año.³³⁴

³³² Algunos ejemplos de estos ejercicios fueron realizados por Libertad de Información México Asociación Civil, Presencia Ciudadana Mexicana, Instituto para la Sociedad Abierta (OSI)–Iniciativa para la Justicia, entre otros.

³³³ *Cfr.* Libertad de Información México, www.limac.org.mx.

³³⁴ Cepeda, Juan Antonio y Noriega Esparza, Guillermo, “A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento”, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 76.

Hay estudios que evalúan el cumplimiento del mandato expreso en el artículo 7o. de la LFTAIPG sobre información de oficio, como el directorio de servidores públicos, el organigrama; los trámites y servicios que ofrece la oficina de gobierno, etcétera. Estos estudios revisan y, algunos, asignan una calificación al cumplimiento de cada una de las obligaciones enlistadas.³³⁵ Tanto este tipo de mediciones como las diseñadas con usuarios simulados han tenido cabida en la prensa nacional y en la mayoría de los casos generaron debates entre las autoridades evaluadas y los grupos investigadores. Aunque es difícil demostrar académicamente el impacto de los estudios y los cambios reales generados antes y después de la difusión de los resultados, los sujetos obligados monitoreados han presentado diferentes condiciones y comportamientos o actitudes frente a la ley cuando ocasionalmente los estudios se repiten en el tiempo.

Los estudios focalizados en las leyes de acceso a la información a menudo miden el cumplimiento de la ley, los procedimientos de solicitud y entrega de la información, la promoción de la observancia de la ley, en conjunto, la eficacia de su diseño basado en estándares legales diversos.³³⁶ Hasta donde se tiene conocimiento, se ha estudiado y evaluado la ley fundando los criterios de evaluación en: *a)* la teoría política democrática y de administración pública; *b)* la teoría del Estado de derecho y la eficacia gubernamental; *c)* las necesidades de los ciudadanos y sus dificultades para adquirir información del Estado; *d)* los patrones y rasgos de otras leyes de acceso a la información nacionales e internacionales. Estas cualidades hacen que los estudios sociales posean un sesgo importante hacia los intereses individuales o grupales de la sociedad civil organizada frente a los organismos del gobierno.³³⁷

³³⁵ Ejemplos de estos estudios los han hecho el IFAI y LIMAC.

³³⁶ *Cfr.* particularmente el estudio cualitativo realizado por Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 81.

³³⁷ Algunos estudios de la LFTAIPG realizados por asociaciones civiles son, por parte de LIMAC los siguientes: *Informe del proyecto de monitoreo de la implementación de la LFTAIPG: Servicio de las Unidades de Enlace* (2002); *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal* (2002); *Monitoreo de acceso a la información y calidad de respuestas del congreso* (2006); *Evaluación del Servicio y Calidad de la Respuesta de Organismos Autónomos: Instituto Federal Electoral, Banco de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos*, disponibles en www.limac.org.mx. El Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR), *A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia*

La LFTAIPG ha impactado directamente en la labor de monitoreo de la ciudadanía y ha provocado un sentimiento de ciudadanos “guardianes” o *watchdogs*. En este contexto, la ley ha sido usada como herramienta para evidenciar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado³³⁸ y para conocer las violaciones a los derechos humanos denunciadas contra las autoridades de seguridad nacional, entre otros casos interesantes.³³⁹ Incluso la ley ha sido la iniciación de una discusión por la apertura de la información dentro de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles. La expectativa es que la LFTAIPG se convierta en una herramienta para identificar claramente cuántas organizaciones de la sociedad civil existen en México y a qué dedican su trabajo, con el objeto de profesionalizar la actividad de las organizaciones sociales.³⁴⁰

Faltaría ampliar el espectro de enfoques tomando en consideración todas las partes interesadas e involucradas en los procesos del acceso a la información y la transparencia, incluso desde el punto de vista de los servidores públicos o de los ciudadanos en pobreza extrema. En esta lógica se podría imaginar obtener resultados sobre la utilidad de las leyes de acceso a la información para la promoción del desarrollo social, el bienestar, su impacto en el crecimiento económico, la disminución de las prácticas de corrupción. De hecho, estos estudios podrían contribuir a regionalizar los estándares del diseño de las leyes, cuando se toman como indicadores los propios problemas económicos, sociales y políticos, y se buscan estándares y prácticas que favorecen la democracia del país.

3. Alcances de la LFTAIPG

La mera aprobación de la LFTAIPG no genera cambios en la sociedad, sino que es un instrumento para una verdadera política de transpa-

y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento (2004). Cepeda, Juan Antonio y Noriega Esparza, Guillermo, *op. cit.*, nota 134, p. 67. El Open Society Institute Justice Initiative en *Transparency & Silence. A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, Justice in Action Series, Nueva York, 2006, donde México es evaluado.

³³⁸ *Human Rights Watch, op. cit.*, nota 136, p. 32.

³³⁹ Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Importancia social del derecho a saber. Preguntas y respuestas a los casos relevantes del IFAI*, México, Universidad del Centro de México-Centro Universitario de la Ciénega-Libertad de Información México, 2005.

³⁴⁰ Villanueva, Ernesto, “Transparencia y rendición de cuentas: El papel de la sociedad organizada y el derecho a saber”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 143, p. 270.

rencia sustentada por una voluntad de cambio, y para algunos el mayor reto es el uso que hagan de la ley los ciudadanos.³⁴¹ Por razones bastante lógicas, el conocimiento de la ley toca a aquellos sectores de la sociedad más familiarizados con los medios de comunicación, con las tecnologías de Internet, con acceso a la educación superior y al mundo de los negocios.

Describir el impacto que la LFTAIPG ha tenido en la sociedad civil es bastante complejo, de no ser que se llegue a conclusiones simplistas que generalicen un fenómeno tomando la experiencia de unos cuantos. La sociedad en México ha respondido de manera lenta asimilando y comprendiendo los usos, alcances y límites del derecho al acceso a la información.

Quienes sin lugar a dudas están en la primera fila como usuarios y promotores naturales de la apertura de la información son los académicos; pero tanto las estadísticas del IFAI, que han reportado el liderazgo del sector en la materia, como encuestas de organizaciones sociales demuestran que aunque los académicos usan con frecuencia la ley, mantienen un nivel bajo de confianza con respecto a la entrega de la información y conocen someramente la ley y sus procedimientos.³⁴²

Como se ha dicho, la aplicación de la ley como herramienta de transparencia y anticorrupción ha sido un discurso muy sonado pero poco comprendido y concretizado desde la sociedad mexicana. Ernesto Villanueva afirma que el derecho de acceso a la información ha llegado a Latinoamérica bajo el atractivo de transparentar la función pública, disminuir la corrupción y mejorar la vida de las personas. Estos valores, según el autor, no han permeado en la incipiente sociedad civil latinoamericana, incluyendo la mexicana.³⁴³ Existen muchas razones para afirmar lo anterior, muchas expectativas en la promesa de transparencia a la que se suma la enorme desconfianza que tienen los ciudadanos respecto de los programas de anticorrupción del gobierno.³⁴⁴

³⁴¹ López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 38.

³⁴² Pacheco Luna, Carolina, *Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública en México*, México, Libertad de información México-Universidad de Guadalajara-Gobierno del Estado de Queretaro, 2006.

³⁴³ Villanueva, Ernesto, “Participación social y acceso a la información pública en América Latina”, en Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 211.

³⁴⁴ La ENCUP 2003 incluyó la pregunta “¿Qué tanto diría usted que puede confiar en los programas de gobierno para combatir la corrupción?”, a la que el 44% de los encues-

Las fórmulas de participación ciudadana especializadas en el tema específico del derecho de acceso a la información son escasas, debido a falta de espacios y expertos que discutan y aboguen por el derecho a la información. Sin las voces informadas en el tema, difícilmente se presentan demandas ciudadanas para participar en procesos de toma de decisión, solicitar datos técnicos para evaluar la gestión gubernamental o incluso demandar mejores mecanismos jurídicos para acceder a la información oficial.

Estas carencias de la sociedad civil poco participativa también se cimantan en la desconfianza de las instituciones del gobierno y sus programas. Parece ya una constante que en las encuestas sobre el nivel de credibilidad y confianza en actores políticos y sociales, sean las universidades públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Ejército quienes aparecen en los niveles más altos, mientras que en los más bajos se sitúan las organizaciones policiales, los partidos políticos y los diputados federales. Los servidores públicos, junto con los sindicatos, a menudo se evalúan negativamente por los ciudadanos.³⁴⁵

Con respecto a que el derecho de acceso a la información mejora la calidad de vida de los individuos se lucha contra marea. En la Encuesta Nacional Sobre Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de 2003, a la pregunta “¿Alguna vez... el gobierno le ayudó a mejorar las condiciones de vida de usted o de su familia?” el 73% de los ciudadanos respondió que no, y solamente un 27% consideró que el gobierno sí le ha ayudado alguna vez.³⁴⁶ Este último grupo afirma que le ha ayudado con programas sociales, educación, apoyos en vivienda o terrenos, servicios públicos y ayudas económicas. Sólo un 9% aludió a otras ayudas no relacionadas con las anteriores, pero ninguno se refirió al acceso a la información, la transparencia o la información oficial.

De lo anterior se deduce que la sociedad mexicana no ha encontrado, por lo menos hasta el 2003, un beneficio directo a su vida en el derecho de acceso a la información y la transparencia. A su vez, esto deteriora la

tados respondió que poco y 26% que mucho. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2003 (ENCUP 2003)*. Disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.

³⁴⁵ Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta de actitudes, percepciones y valores*, UNAM-Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004.

³⁴⁶ Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político, *ENCUP 2003*, cit., nota 344.

posibilidad de hacer de la LFTAIPG un mecanismo de participación ciudadana efectivo y popular.

Un punto característico del movimiento mexicano por el derecho de acceso a la información ha sido procurar que acompañada de una legislación efectiva se promueva la cultura ciudadana del derecho a la información (Villanueva, López-Ayllón, Nava, Luna Pla). Ernesto Villanueva ha insistido en este asunto, reconociendo que los abogados, las empresas, los investigadores universitarios y los medios de comunicación tendrían mayor facilidad para familiarizarse con los procesos legales del acceso a la información. Sin embargo, el derecho es de todos y deben destinarse recursos y proyectos establecidos en la misma ley para “socializar el conocimiento de la ley y de su uso”.³⁴⁷ De ahí, una de las primordiales funciones de los órganos garantes, como el IFAI, es que cuenten con la atribución específica de fomentar la cultura a través de los medios de comunicación, programas educativos y otros instrumentos de difusión.

Inclusive, Villanueva propone reformar el sistema educativo mexicano para introducir, desde nivel primario y secundario, planes de estudio que fomenten los valores del acceso a la información, así como en los programas de alfabetización de adultos y aquéllos de carácter técnico o terminal.³⁴⁸ Aunque este esquema se ha aplicado en algunos estados, como Sinaloa, el debate sobre el lenguaje y la didáctica de esta materia no se ha dado. Habría que plantearse qué tanto el lenguaje legal es comprendido por los estudiantes de niveles básicos, cómo llegar a transmitir los conocimientos abstractos del derecho fundamental, si es o no conveniente utilizar ejemplos prácticos y ejercicios basados en las solicitudes de información y, lo más importante, qué tipo de información oficial puede resultar interesante a los estudiantes como para tomar en serio el ejercicio del derecho.

Lo cierto en todo esto es que no se le puede pedir de más a las leyes de transparencia y acceso a la información. Para López-Ayllón es necesario reconocer que el acceso a la información *per se* no genera una ciudadanía más y mejor informada, o responsable políticamente. El ejercicio del derecho de acceso a la información “crea condiciones para que la ciudadanía oriente su acción política sin tener que pasar necesariamente pa-

³⁴⁷ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, nota 59, p. 79.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 79.

ra la intermediación de los medios de comunicación”.³⁴⁹ Se trata más bien de una herramienta que requiere del conocimiento básico para su uso, y quizá hasta depende del interés por conocer la información que ostenta el gobierno; podría argumentarse en un sentido o en otro que la herramienta (la ley) es consecencial de la idea de conocer (querer saber algo).

La propia LFTAIPG tampoco genera por sí sola cambios en la cultura burocrática. Baltazar Macías y Guerrero Amparan reconocen que a pesar de la adopción de la LFTAIPG, el sistema político mexicano ha sido erigido en torno a la cultura del secreto, y para lograr la transparencia y acceso a la información, así como la rendición de cuentas, se requiere cambiar normas, procedimientos, sistemas, las formas internas de organización, administración y control. En suma, es necesario “transformar la forma misma en que operan las administraciones públicas en México y revisar cada pieza que articula al aparato gubernamental tanto federal, como estatal y municipal”.³⁵⁰

Una campaña de difusión de una nueva ley, como la de la transparencia, por más amplia y mediática que sea, difícilmente fomentaría un cambio en las prácticas cotidianas y actitudes de los servidores públicos a cualquier nivel de gobierno. La conciencia de los valores y beneficios de la transparencia y el acceso a la información en los burócratas es una labor compleja y con diversos esfuerzos encaminados en varias direcciones. Por ejemplo, los servidores públicos relacionados con la implementación de la ley de transparencia a nivel federal en México están sujetos a los vaivenes políticos, se sienten alienados por los políticos y dependientes de las decisiones de la elite política y sus jerarquías.³⁵¹

Para hacer más palpable las limitantes del acceso a la información, se puede pensar en todos aquellos casos donde aunque la ley es la vía para acceder a documentos que demuestran actos de corrupción dentro del gobierno, la justicia correspondiente no es aplicada y la percepción de im-

³⁴⁹ López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 7.

³⁵⁰ Baltazar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, *ibidem*, p. 73.

³⁵¹ Encuesta *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*, México, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA)-IFAI, 2007. Disponible en www.centrotransparencia.org.

punidad ante las denuncias prevalece. Aunque la aplicación de sanciones administrativas a servidores públicos por actos de desvío de recursos o malversación de fondos trasciende a la LFTAIPG, en términos de percepción social, inevitablemente los trabajos periodísticos que exhiben corrupción provocan decepción ante la norma.

El alcance de la ley en los ciudadanos y los servidores públicos no debe ser menospreciado. La ley de transparencia es finalmente un aliciente para mejorar la gestión pública en tanto a la administración de archivos e intercambio de información dentro del gobierno; un móvil para que los ciudadanos interesados obtengan documentos del gobierno; un utensilio de los periodistas, empresarios, abogados, académicos, estudiantes y defensores de derechos humanos, es decir, para los ciudadanos y sus sociedades. El mayor reto para esta norma en el cumplimiento de las expectativas consiste en encontrar y potenciar los beneficios sociales de la transparencia y el acceso a la información, más allá de la rendición de cuentas, fiscalización y monitoreo del Estado en manos de los ciudadanos.³⁵²

4. *El Instituto Federal de Acceso a la Información*

La LFTAIPG establece la creación de un nuevo instituto supervisor del las obligaciones de cumplimiento de la transparencia y el acceso a la información exclusivamente en el Poder Ejecutivo Federal, pero con independencia de decisión y operación. Sin embargo, el IFAI está supeditado presupuestalmente al Ejecutivo y posee una estructura peculiar con funciones casi jurisdiccionales y administrativas. Su campo de acción no es menor, supervisa la ley sobre los 235 organismos del Ejecutivo que emplean a tres millones de servidores públicos. Está conformado por cinco comisionados designados por el presidente de la República mexicana, y su nombramiento requiere de la aceptación del Senado. Las decisiones del IFAI son obligatorias para la administración pública federal. Así, su naturaleza jurídica ha levantado críticas severas, en particular, la inconstitucionalidad de su creación y la carencia de facultades del Congreso de la Unión para crear un organismo de esa naturaleza. Valdría la pena un

³⁵² Existe un vacío de conocimiento sobre las bondades del derecho de acceso a la información en el ejercicio periodístico. Ernesto Villanueva, en Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 211.

estudio especializado para valorar este último tema, que queda aparte de la materia central de este libro.

La polémica sobre que el IFAI fue más una demanda ciudadana que un aparente compromiso gubernamental del presidente Vicente Fox genera un falso debate. Su existencia y trabajo durante los primeros cinco años de ejercicio de la ley ciertamente significaron voluntad del gobierno, pero su concepción y justificación es resultado de una combinación de intereses exitosamente negociados entre los grupos sociales y el Estado. Para María Marván Laborde, primera comisionada presidenta del IFAI, la institución respondió desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana que exigió la garantía de un gobierno transparente, “sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público”.³⁵³ Lo siguiente fue el esfuerzo de los primeros comisionados nombrados y sus negociaciones con el gobierno para constituirse y existir.

La propuesta original para el nombramiento de los cinco comisionados del IFAI fue enviada al Senado el 12 de septiembre de 2002, y la votación en el Senado se llevó a cabo un mes después.³⁵⁴ Usando su facultad de objetar los candidatos, el Senado rechazó a uno de los candidatos propuestos argumentando que no cubría el perfil establecido en la misma ley, y sentó un precedente sobre la importancia de que el desempeño profesional de los candidatos fuera relacionado con la materia de la LFTAIPG. El Ejecutivo envió nuevamente una propuesta distinta que fue votada favorablemente, y con esto quedó constituido el Pleno del IFAI, valga decir, en un proceso extemporáneo, pues fue completado un día después del plazo de treinta días que establece la LFTAIPG para que el Senado se pronuncie frente a la propuesta del Ejecutivo.³⁵⁵

La naturaleza jurídica del IFAI es *sui generis* porque dentro de la administración pública federal no existe un organismo similar. El IFAI tiene diversas funciones, principalmente protege el manejo e integridad de los datos personales contenidos en bases oficiales, verifica el cumplimien-

³⁵³ Marván Laborde, María, “El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada”, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004, p. 5.

³⁵⁴ Baltazar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha Cantú, Hugo *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 44.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 45.

to de las obligaciones mínimas de transparencia establecidas en el artículo 7o. de la LFTAIPG; asimismo, promueve la cultura y el conocimiento de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas hacia dentro del gobierno y entre la ciudadanía. El Instituto emite resoluciones sobre las inconformidades de los solicitantes cuando la respuesta de las oficinas del gobierno no les satisfacen. Tiene el deber de establecer criterios y principios de interpretación de la ley, observables por todos los organismos del Ejecutivo. Para llevar a cabo estas funciones, el IFAI define su propio presupuesto y no está sectorizado, esto es, no está subordinado a ninguna secretaría de Estado.

La autonomía presupuestal del IFAI es un tema delicado, sometido enormemente a la eficacia de sus resultados, o sea, el monto de su presupuesto ha dependido de que demuestre que cumple sus funciones social y gubernamental. En octubre de 2002 el IFAI envió su primer presupuesto en la historia de la institución, conforme lo establece la LFTAIPG, dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con copia a la Oficina de Presidencia de la República. Lo hizo mediante un ramo autónomo denominado “acceso a la información y protección de datos personales”, que a sabiendas de los comisionados fundadores se adaptaba al modelo propio de los órganos constitucionales autónomos, tales como el Banco de México, el IFE y la CNDH.³⁵⁶ Sin embargo, la SHCP no respetó la propuesta de asignación del presupuesto del IFAI por la vía de un ramo autónomo y los comisionados tuvieron que actuar ante la intención de la Secretaría de asignar la erogación a través de un presupuesto sectorizado por la SECODAM.

A decir de Guerrero Amparán, comisionado miembro del Pleno del IFAI en 2002, los comisionados estuvieron dispuestos a renunciar a sus cargos si la autonomía presupuestal del Instituto se menoscababa, literalmente dijo: “si el presupuesto del IFAI está controlado por la SHCP y su operación está controlada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque los comisionados no puedan ser removidos, estas dependencias podrían generar intromisiones que comprometerían la imparcialidad e independencia del IFAI”.³⁵⁷

En su momento, la autonomía presupuestal se resolvió con la expedición de un decreto que aclaraba la naturaleza jurídica del IFAI, publicado

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 49.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 50.

el 24 de diciembre de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* como Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Este decreto define al IFAI como un “órgano descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, y con autonomía presupuestaria y de decisión. Aunque bajo este marco el IFAI ha desarrollado sus funciones, el decreto carece de la seguridad jurídica que la norma constitucional provee para los organismos formalmente constitucionales, pues el presidente podría derogarlo a su gusto. Incluso, puesto que no existe precedente en la normatividad presupuestaria para un organismo con las características del IFAI, el trámite administrativo para otorgar el primer presupuesto en 2003 fue demorado por el registro y creación del mismo.³⁵⁸

El IFAI tampoco se salva de ser afectado por las iniciativas de reforma a la LFTAIPG. En 2003 se revelaron ante los medios de comunicación algunos proyectos de reforma a la ley para permitir que las resoluciones del IFAI fueran impugnables por las dependencias y entidades del Ejecutivo ante el Poder Judicial. Otro proyecto de reforma propuso supeditar el Pleno del IFAI al Ejecutivo, aumentando tres comisionados más al número original del Pleno, mismos que no tuvieran que pasar por la aprobación del Senado.³⁵⁹ Además, esta iniciativa proponía que las resoluciones del IFAI no fueran vinculantes sino recomendarías, es decir, que sus decisiones tuvieran un impacto sin obligatoriedad para los organismos del Ejecutivo.

Una vez establecido jurídica y presupuestalmente, el Instituto comenzó el proceso de diseño institucional y de la oposición de las resoluciones de los comisionados. El Pleno optó por un diseño de organismo colegiado que toma decisiones con base a la información que las unidades de la estructura del Pleno proporcionan, ajustándose al principio de igualdad entre sus integrantes.³⁶⁰ En 2003 los comisionados del IFAI elaboraron el Estatuto del Servicio Profesional del IFAI, cuyos objetivos son: la calidad constituida por el profesionalismo; la experiencia e integridad de su personal; el alto rendimiento en el desempeño de sus integrantes, y el compromiso institucional. Además se establecieron normas claras de sistema de ingreso de nuevos profesionales, así como capacitación continua de sus miembros.

³⁵⁸ *Ibidem*, p. 67.

³⁵⁹ *Ibidem*, p. 53.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 55.

El IFAI actúa como tribunal administrativo y regulador con tres roles: resolución de recursos de revisión; del implementación de sus resoluciones, decisiones y criterios, y regulación de entidades del Ejecutivo en el cumplimiento de la LFTAIPG. En esta última función los comisionados se han concentrado en los primeros años, pues la proporción de recursos de revisión ha aumentado cada año, de 2.6% en 2003, a 3.8% en 2004, y 4.2% en 2005. Según sus propias cifras, hasta 2005 el proceso de recursos de revisión ha dado como resultado la entrega de la información en un 56% de los casos resueltos, en el 16% el IFAI ratificó la negativa inicial resuelta por la entidad.³⁶¹ Algunos estudios contrastan estas cifras evaluando los recursos del IFAI, y concluyen que el “talón de Aquiles” en el tema es el cumplimiento de elementos procedimentales, de fundamentación y motivación o argumentación jurídica, donde el Instituto descuida su actuar.³⁶²

Además de las resoluciones, el IFAI publica criterios de interpretación de la LFTAIPG, sus alcances y reformas. En esta función, ha tomado en cuenta la doctrina contemporánea.³⁶³ Retomó, a manera de principios y precedentes relevantes, los tratados internacionales, las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principios de la Organización de Estados Americanos, entre otros.³⁶⁴ También ha proporcionado comentarios y opiniones jurídicas sobre reformas a la LFTAIPG y leyes relacionadas con la seguridad nacional y secretos oficiales a las comisiones legislativas del Congreso de la Unión.

El IFAI resulta ser un observador incómodo para los servidores públicos, gracias a su poder para cambiar el sentido de las decisiones de las oficinas de gobierno ante la negativa, inexistencia de la información o incompetencia para responder. Las constantes tensiones entre el IFAI y las entidades del Ejecutivo que presentan resistencia al acceso al informa-

³⁶¹ Referido en Centro de Estudios en Comunicación Globales, *op. cit.*, nota 327, p. 23.

³⁶² Gómez Gallardo, Perla, *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 93.

³⁶³ Nava Gomar, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 59.

³⁶⁴ Sobre la incorporación de las normas internacionales a los derechos en México, *cf.* Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

ción le han valido algunas demandas judiciales y determinadas quejas. Entre las primeras entidades que se ampararon ante el Instituto estuvo el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera. El Poder Judicial en estas ocasiones no admitió los amparos por considerarlos improcedentes, ya que las entidades admitieron las obligaciones amplias que la LFTAIPG les confiere y entre estas está el ser observados por el IFAI.³⁶⁵

El IFAI ha firmado convenios con otros sujetos obligados de la LFTAIPG a quienes no les compete observar, como los llamados “otros sujetos obligados” (OSOS), entre los que se encuentran la UNAM, el IFE e instituciones diversas. Dichos convenios de colaboración son hechos con el ánimo de que los órganos garantes, equivalentes al IFAI en aquellos organismos, contribuyan a uniformar el nivel de apertura y transparencia federal.

El IFAI ha suscrito acuerdos con el IFE, la SCJN, la UNAM y otras universidades públicas, el Tribunal Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tribunales especiales, el Senado de la República; con quienes, además, organiza certámenes y concursos juveniles para promover el conocimiento de la ley.

En coordinación con el Archivo General de la Nación, la institución encargada de archivos históricos de la administración pública, el IFAI ha desarrollado un sistema de cómputo y ha capacitado servidores públicos para almacenar, actualizar, mantener y localizar documentos. Estos esfuerzos se consideran insuficientes sin una ley específica en la materia, pero proveen una base mínima para el manejo de archivos administrativos históricos.

Puesto que la LFTAIPG es una herramienta para combatir la corrupción y es una parte integral de las medidas del buen gobierno en México, el IFAI colabora desde el gobierno mexicano con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y en el cumplimiento de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

El 90% de las solicitudes han sido realizadas por el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), un portal único para acceder a la informa-

³⁶⁵ Baltazar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 47.

ción del Ejecutivo Federal creado en 2003.³⁶⁶ La contestación a las solicitudes dentro del plazo establecido no ha sido un problema gracias al SISI, que además de simplificarle al servidor público el servicio de atención a solicitudes, es a su vez un sitio para publicar todas y cada una de las respuestas de las autoridades con la intención de que los documentos alguna vez solicitados por alguien estén disponibles para todo el mundo. Aunque el SISI provocó un aumento en la recepción de solicitudes al Ejecutivo para aquéllos con acceso a Internet, el número de solicitantes ha sido inferior al total de la población nacional.³⁶⁷ Para fortalecer la demanda de información oficial en la ciudadanía, en un esfuerzo multilateral de gobiernos estatales, el IFAI promovió un sistema llamado INFOMEX, que crea un portal en Internet para facilitar las solicitudes de información a gobiernos locales en un sitio web único.

A cuatro años de existencia de la LFTAIPG, el reclamo por la necesidad de hacer autónomo al IFAI ha provenido de diversos puntos: empezando por los funcionarios del IFAI, quienes reconocen sus incapacidades y dificultades para cumplir la ley bajo el esquema original, en esta postura apoyada generalmente por la sociedad civil y el gobierno del presidente Felipe Calderón.³⁶⁸

Entre los argumentos más contundentes se encuentra que, “la necesidad de autonomía se basa en la preocupación por la posibilidad de que la cultura del secreto se reinstale en el futuro”.³⁶⁹ La autonomía constitucional necesaria para supervisar la garantía del derecho de acceso a la información hacia dentro de la administración pública federal fortalecería el carácter coercitivo de sus resoluciones. Sin embargo, hay quienes opinan que si el IFAI tuviera autonomía constitucional, sus decisiones podrían ser impugnadas por las dependencias y entidades, al formar parte de una instancia constitucional distinta del Ejecutivo.³⁷⁰ Las posturas a menudo

³⁶⁶ Documento *Historia del Sistema de Solicitudes de Información (SISI)*, disponible en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>.

³⁶⁷ A octubre de 2007 las estadísticas del IFAI reportaron un total por más de 250,000 solicitudes de información formuladas al Ejecutivo Federal en su sitio web www.ifai.org.mx. En el II Censo de Población y Vivienda de 2005, el INEGI contó 103, 263, 388.

³⁶⁸ Periódico *Reforma*, domingo 10 de diciembre de 2006.

³⁶⁹ *Human Rights Watch*, *op. cit.*, nota 136, p. 32.

³⁷⁰ Baltazar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 40.

difieren cuando se discute la facultad de sanción que debiera tener el IFAI en su posible calidad de autónomo constitucional. La metáfora que resume este debate es: dar o no dar *dientes al IFAI*. López-Ayllón sugiere de paso que no conviene dar a los organismos de la naturaleza del IFAI funciones de sanción, pues “desvirtúa sus funciones y genera conflictos para los cuales no están preparados”.³⁷¹ Empero, este debate se encuentra en una fase preliminar en los estudios en la materia específica.

Indudablemente, el IFAI requiere de un presupuesto alto para cumplir las expectativas y enormes funciones que tiene a su cargo, pero en la balanza y evaluación generalizada el IFAI es considerado internacionalmente como una institución pionera en la innovación tecnológica y en sus mecanismos de apoyo a la sociedad. Gran parte de sus logros se le atribuyen a los comisionados y su personal, pero ellos mismos han reconocido que debe ponerse especial énfasis en ampliar la labor del Instituto a la mayor cantidad posible de grupos y ciudadanos para que la ley muestre efectos positivos, concretos y medibles.³⁷²

II. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 60.

La reforma de 2007 obedeció a una necesidad de mejorar las leyes de acceso a la información en México, cuya ambivalencia en el diseño ocasionó una preocupación que fue atendida por gobiernos y congresos del país, incluyendo al Congreso de la Unión. La reforma consolida el lenguaje social y su connotación en el derecho de acceso a la información conformado desde la experiencia mexicana y la exigencia nacional. No resuelve problemas de la transparencia en sindicatos o iglesias, como sugirió Jorge Carpizo,³⁷³ pero su móvil es expresar la existencia del derecho y enumerar algunos de sus principios. Coyunturalmente, la reforma pretende homologar la regulación en la materia, pero a la larga deja retos y desafíos complejos.

³⁷¹ López-Ayllón, Sergio, “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 257.

³⁷² Centro de Estudios en Comunicación Globales, *op. cit.*, nota 327.

³⁷³ Carpizo, Jorge, “Once razones para incorporar a la Constitución el derecho de acceso a la información”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año II, núm. 119, mayo-agosto de 2007, p. 669.

En este apartado se abunda en las necesidades que dieron origen a dicha reforma, así como en su origen y aprobación. Pero también se analiza, a la luz del aprendizaje de la LFTAIPG y el movimiento que la impulsó, los objetivos por los que en México se ha legislado en materia de transparencia y acceso a la información y los retos que las expectativas de las metas legales desprenden.

1. *Necesidad de una reforma constitucional*

En un lapso de cuatro años se aprobaron veintisiete leyes en los estados de la República. Esto habla de un favorable efecto en cadena y la tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas nacional. Pero como todo proceso legislativo acelerado se refleja en la calidad de las normas jurídicas, el caso de las leyes estatales de acceso no es la excepción.

Guerrero y Ramírez afirman que una de las grandes deficiencias reiterativas de las leyes de acceso a la información es la falta de mecanismos para garantizar su propio cumplimiento o implementación.³⁷⁴ Por ejemplo, un mecanismo sería que la ley establece que los sujetos obligados deben entregar información, expedir políticas y criterios para implementar la ley, que los ciudadanos puedan impugnar las respuestas que entrega el sujeto obligado, o incluso que los servidores públicos sean sancionados administrativa y económicamente, y, sobre todo, que exista un órgano que vigile el cumplimiento de la ley. Para estos autores, el hecho de no existir dichos incentivos dentro de la ley les lleva a pensar que los gobernadores y legisladores se preocupan más por aprobar la ley que por su aplicación y observancia. De hecho, en la mitad de los estados, las leyes de transparencia y acceso entraron en vigencia una vez que el gobierno finalizó su periodo administrativo, impidiendo que los funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo pudieran estar sujetos al escrutinio de la misma ley que propusieron y aprobaron, y ser cuestionados o llamados a rendir cuentas durante su propia gestión.³⁷⁵

¿A qué necesidades obedece la reforma? ¿qué problemas hubo en el camino del aprendizaje que la hicieron urgente? Para Jorge Carpizo, la

³⁷⁴ Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 103.

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 114.

legislación local de la transparencia no fue relegislada a profundidad, rigurosamente o con apego a criterios certeros de apertura y acceso a la información, porque al legislar algunas entidades federativas “se comprometieron a fondo” y otras “quedaron en la superficie”.³⁷⁶

Una de las lecciones fundamentales es que los principios y parámetros de acceso y transparencia cambiaron en relación con los del Grupo Oaxaca, que eran internacionales. Para la reforma se usaron, como criterios, estudios de la efectividad de las normas a nivel nacional y surgieron parámetros de la experiencia mexicana, que en algunos aspectos rebasó los estándares anteriores.

La iniciativa de Proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se “quedó en el camino” según sus principales promotores, el senador Javier Corral y Beatriz Solís, uniformaba los procedimientos y lineamientos de acceso a la información en ambas cámaras.³⁷⁷ Quizá la mejor oportunidad que se perdió con este intento fue la propuesta que la iniciativa contenía de conformar un organismo de vigilancia (equivalente al IFAI) que, a diferencia de lo que establecen el reglamento y el acuerdo respectivamente, estaría integrado no por legisladores y representantes de grupos parlamentarios, sino por consejeros que evaluaran objetivamente los recursos de inconformidad, “nada justifica que los órganos de vigilancia estén integrados por los propios sujetos obligados”.³⁷⁸

La diferencia más significativa entre los organismos de vigilancia equivalentes al IFAI es su conformación. El IFAI se conforma por cinco comisionados designados por el Ejecutivo y no objetados por el Senado. El IFE es un número impar de consejeros electorales nombrados por el Consejo del IFE y se denomina Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información; en el Banco de México existen dos organismos dependiendo de la naturaleza de la información solicitada, el contralor del Banco y la Gerencia de Normatividad del Banco. En la CNDH la función recae en el titular de la Primera Visitaduría, y en la UNAM es la Oficina del Abogado General.

³⁷⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 373, p. 666.

³⁷⁷ Corral Jurado, Javier y Solís Leere, Beatriz, “La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 127.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 134.

Las diferencias en los estados de la República no son menores. Por citar algunos ejemplos: en el rubro de las obligaciones de información voluntariamente puesta al disposición del público (quizá a través del sitio web), la mayoría de las leyes estatales no incluían la obligación de transparentar las evaluaciones a programas sociales o medidas diversas. Para solicitar la información algunos estados requerían identificación oficial o firma personal (Michoacán); la ley aplicaba a los “ciudadanos” y no a cualquier “persona” (Chiapas, Coahuila); no establecían explícitamente la gratuidad de la información excepto por su reproducción (Baja California, Campeche, Guanajuato, Michoacán), o los solicitantes debían acreditar interés jurídico para pedir información (Estado de México).

En unos estados las leyes establecían plazos de entrega de la información de cinco días (Jalisco, Nayarit) hasta treinta días hábiles (Querétaro). No todas las leyes permitían la construcción de sistemas electrónicos para atender solicitudes y recursos de revisión obligando la petición o el recurso por escrito (Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Oaxaca, Puebla) o para acceso y corrección de datos personales (Zacatecas, Yucatán, Tlaxcala, Tamaulipas). En los plazos para resolver recursos de revisión los procedimientos variaban en cada ley. Pero sobre todo, no todas las leyes incluían el principio de máxima publicidad en los casos de interpretación de la ley y de controversia, donde la apertura debe primar (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Zacatecas). Las leyes no tenían excepciones precisas al acceso a la información, ni la obligación de motivar y fundamentar la reserva. La protección de los datos personales no estaba basada en el derecho constitucional a la vida privada (Chiapas, Guerrero, Quintana Roo y Yucatán) y pocas leyes no desarrollaban mecanismos de protección a datos personales (Baja California Sur, Coahuila, Colima, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí).

En algunas leyes se establecían los órganos garantes y en otras no (Tamaulipas), y la mayoría tiene autonomía operativa, de gestión presupuestaria, de decisión y con facultades de resolver medios de impugnación. Finalmente, existían serias diferencias en el establecimiento de sanciones claramente establecidas y aplicables como causas de responsabilidad administrativa a servidores públicos.³⁷⁹ Según el estudio realizado por Gue-

³⁷⁹ Secretaría Ejecutiva, IFAI, “La reforma al artículo sexto constitucional y las leyes de acceso a la información en la República”, Primer Reunión de Trabajo. Proyecto Nacional para la Construcción de una “Ley Referente”, Campeche, 12 de julio de 2007.

rrero y Ramírez, solamente el 57% de las leyes estatales incluye como sujetos obligados a los partidos políticos (dieciséis estados), y la LFTAIPG también los omite.³⁸⁰

Según el diagnóstico que el IFAI elaboró, hasta 2007 en todas las leyes estatales se establecen como sujetos obligados los tres poderes del Estado, los órganos autónomos y los ayuntamientos. En la mayoría de los órganos garantes existentes hasta ese año; dicho órgano es autoridad para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para los organismos autónomos y los ayuntamientos, excepto en Puebla y el Estado de México. En veintiséis estados las leyes incluyen la obligación de las autoridades electorales estatales de difundir los informes que presentan los partidos y organizaciones políticas. En esos estados, dieciocho leyes consideran a los partidos políticos como sujetos obligados directos (Colima, Distrito Federal, Chihuahua, Morelos), y los que no los consideran como sujetos obligados son seis (Puebla, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Tamaulipas).³⁸¹

En los trabajos de análisis de los principios que debían ser constitucionalizados se hizo un ejercicio real de síntesis para identificar las líneas transversales que rigen el derecho de acceso a la información y fungen como pilares inamovibles para la calidad de su protección en México.

2. Origen y aprobación

Existe una ambivalencia en el diseño de las leyes estatales en el país, que para algunos ha parecido que las entidades federativas han puesto más importancia en el hecho de aprobar leyes de transparencia con celeridad conforme a principios generales, olvidando las condiciones necesarias para asegurar su adecuada implementación, uso y funcionamiento.³⁸² ¿Por qué sucedió esto? Para algunos el problema de la debilidad de las leyes estatales radica en la falta de una sociedad civil local activa que fuera capaz de promover la aprobación e implementación efectiva de la legislación.³⁸³

³⁸⁰ Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 91.

³⁸¹ Secretaría Ejecutiva, IFAI, *op. cit.*, nota 379.

³⁸² Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 341.

³⁸³ Ernesto Villanueva en entrevista con *Human Rights Watch*, *op. cit.*, nota 136, p. 55.

Y si esa es una causa, la pregunta recurrente es ¿por qué el Grupo Oaxaca no continuó apoyando la aprobación de las leyes estatales? El Grupo terminó su existencia con la aprobación de la LFTAIPG, sus miembros no pretendían convertirse en activistas reformadores en las entidades federativas, y menos los editores de los diarios dedicados tiempo completo a la vocación periodística. Pero hubo integrantes académicos que dentro de la materia de estudio de sus investigaciones en la línea temática del derecho de acceso a la información, la promoción de leyes estatales fue parte de su agenda.³⁸⁴ Del mismo modo, la reforma constitucional no consiste en la continuación de las influencias del Grupo Oaxaca, más bien se trata de la grata consecuencia del éxito del discurso del derecho a la información inicial y la acción de la masa crítica en el interior del país convencida de la necesidad.

Prueba de ello es que la reforma constitucional salió de los estados hacia la Federación, de los congresistas estatales hacia los federales. Su origen tiene este sello de la descentralización de la constitucionalización de derechos fundamentales con el protagonismo de gobiernos con credenciales partidistas antagónicas. La reforma establece los estándares básicos para garantizar una legislación federal, estatal y municipal con equivalencias a partir de la reflexión nacional. Contiene principios para legislar el derecho de acceso a la información, pero no el volumen que da forma concreta y realizable a esos principios, tarea posterior de cada entidad federativa, de ahí su crucial participación y compromiso con el derecho.

La reforma comenzó su historia a partir de la intención de tres gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, pertenecientes a partidos políticos distintos, manifestada en la Declaración de Guadalajara firmada el 22 de noviembre de 2005. Los gobernadores propusieron, de entrada, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que en su artículo 6o. se exprese el derecho de acceso a la información y una lista de requisitos mínimos para garantizarlo. La Declaración sustenta que las entidades federativas de distintos niveles de gobierno deben de colocar el tema de la transparencia como “prioridad indiscutible”, sin esto al alcance la transparencia no sería un entramado que abarca a todos los niveles de gobierno para que los ciudadanos puedan evaluar tanto al gobierno federal como a los municipi-

³⁸⁴ Cfr. Libertad de Información México, www.limac.org.mx.

pales.³⁸⁵ La Declaración sirvió como carta de compromiso de los gobernadores para impulsar la agenda. Los principios mínimos constitucionales:

Deberán asegurar a todo mexicano y a toda persona el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información mediante un procedimiento expedito en el cual no se requiera demostrar personalidad o interés jurídico; crear instituciones profesionales, autónomas e imparciales que generen una cultura de transparencia y rendición de cuentas y garanticen el acceso a la información en caso de controversias y establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información. También deberá establecer el principio de máxima publicidad de la información gubernamental, la obligación de todos los órganos públicos de transparentar sus principales indicadores de gestión y al mismo tiempo que asegura la protección de los datos personales.³⁸⁶

En marzo de 2006 el debate evolucionó y pudo ser llevado a la reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), donde además de veintiséis mandatarios presentes y seis representantes de los gobiernos estatales, el IFAI participó para exponer la relevancia en la materia. El 10 de noviembre de 2006 en el Segundo Congreso de Transparencia Local se presentó la Iniciativa Chihuahua, que dio forma de iniciativa de reforma constitucional a las voluntades hasta entonces evidentes. La iniciativa proponía expresar el derecho de acceso a la información directamente bajo los siguientes principios concretamente:

- a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.
- b) Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.

³⁸⁵ Documento disponible en www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/eventos/articulo6/&a=dec_G.pdf.

³⁸⁶ *Ibidem*.

- f) Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- g) Prueba de daño y de interés público.
- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada.

La Iniciativa Chihuahua establecía en sus transitorios que la Federación y las entidades federativas, por igual, deberían expedir leyes o reformar las existentes en la materia a más tardar un año después de la entrada en vigor de la reforma. Aunque la idea de los gobernadores promotores fue llevar la iniciativa a los congresos estatales para después presentarla al Congreso de la Unión, por idea de algunos diputados federales se presentó ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados donde se empezaron los trabajos legislativos. Para noviembre de 2006 la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura acordó presentarla por el Pleno de la Cámara de Diputados y aprobarla, en atención a la ambivalencia de las leyes estatales y reconociendo el trabajo del advenimiento de los gobernadores de los estados.³⁸⁷

El papel del IFAI en el proceso de elaboración y aprobación de la ley fue crucial, fungiendo como mediador y negociador. Manifestó su apoyo a la Iniciativa Chihuahua, coincidió con los principios que establecía y se declaró “dispuesto a coadyuvar en la medida que el Congreso lo considere conveniente, en el proceso legislativo”.³⁸⁸

El IFAI estuvo en el evento de presentación de la Iniciativa Chihuahua ante la Cámara de Diputados en diciembre de 2006, y más tarde en reuniones de trabajo de la Cámara a invitación del presidente de la Comisión de puntos Constitucionales. En febrero de 2007, en diversas reuniones de la misma Comisión, se les pidió a los comisionados del IFAI su opinión sobre la iniciativa, así como a expertos nacionales. En el mismo mes los diputados acordaron conformar una comisión especial para elaborar una propuesta del texto de la iniciativa apegándose a los principios

³⁸⁷ Con información del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por el Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2204.

³⁸⁸ Documento “Posición institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante la *Iniciativa de Chihuahua* y el proceso de reforma constitucional emprendido por la Cámara de Diputados”, México, 10 de enero de 2007.

de la Iniciativa Chihuahua pero integrando los puntos de vista de los actores convocados, para perfeccionar los aspectos técnicos constitucionales. Éste fue un proceso acompañado por el IFAI y fuertemente apoyado por sus comisionados.

La reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados el 6 de marzo de 2007, y en la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2007. Como el proceso de enmienda constitucional lo exige, una vez pasada la iniciativa en el Congreso de la Unión, los congresos estatales proceden a votar la misma. El Congreso del Estado de Tamaulipas fue el primero en aprobarla, el 28 de abril de 2007, y se desató el efecto dominó que duró del 8 de mayo, que se pasó en Coahuila, al 7 de junio en Hidalgo. Conformando una mayoría de veintidós estados; en todos menos Quintana Roo, la iniciativa de reforma fue aprobada por unanimidad.³⁸⁹ Finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 20 de julio de 2007, y su entrada en vigor fue al día siguiente de su publicación. Exactamente un año después la Federación y las entidades deberán contar con una ley o reformar la existente conforme a este nuevo estándar constitucional.

A diferencia de las iniciativas de la LFTAIPG en 2001, en la reforma constitucional de 2007 fue evidente que existía un amplio consenso, gracias a la masa crítica generada desde el nacimiento de la LFTAIPG. Con este impulso, la iniciativa que reforma el artículo 6o. constitucional fue firmada en la Cámara de Diputados por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los ocho partidos políticos tal y como se habían comprometido en eventos anteriores.

Incluso en el calor del debate de la reforma, organizaciones de la sociedad civil y activistas a título personal firmaron desplegados en apoyo a la reforma, vertieron comentarios útiles, y presionaron al Congreso para su aprobación. Esta sociedad civil con el conocimiento claro de la necesidad de una reforma, convencida de las bondades del acceso a la información, dispuesta a mejorar el marco normativo e incidir en los acuerdos de la elite política, no existía como tal en 2001, cuando el Grupo Oaxaca y algunos actores aislados participaron en el proceso de aprobación de la LFTAIPG. Es así que puede hablarse de un nuevo movimiento del derecho de acceso a la información, manifestado en una nueva ola de actores, que apoyados por el impulso del movimiento anterior (tal como lo hizo a

³⁸⁹ <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>, consultada en noviembre de 2007.

su vez el Grupo Oaxaca), lograron exitosamente la reforma. Merece indudablemente un estudio en sí mismo el movimiento impulsor de la reforma constitucional, que profundice en la construcción de las redes de colaboración y cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del gobierno, como el IFAI.

Si bien en el movimiento de 2001 la bandera distintiva fue la gran ventana de posibilidades que la sociedad tendría para acceder a información del gobierno para mejorar su calidad de vida, exigir cuentas al Estado y avanzar hacia un “buen gobierno”, estos ideales se llevaron a ejemplos nacionales en 2007. Incluso, el dictamen de la iniciativa expone el éxito de las leyes como herramientas para fomentar la eficiencia en la administración pública y la rendición de cuentas, mecanismo para el combate a la corrupción y pieza fundamental del Estado democrático, como se lee en los antecedentes de acuerdos, declaraciones y proyectos de iniciativa del momento.

Se ubican casos de éxito en los que la LFTAIPG ha probado ser indispensable para acceder a expedientes médicos que antes eran resguardados por las instituciones de salud en secreto, el debate entre el secreto bancario en fondos públicos y los fideicomisos, conocimiento de las transacciones y contrataciones de las empresas públicas mexicanas, el acceso al expediente de financiamiento del sindicato petrolero.³⁹⁰ Aunque existen retos palpables sobre la demostración coherente y científica de estos beneficios de la ley, abordados en el último apartado de este capítulo, a nivel discursivo las aportaciones pudieron formularse para justificar la necesidad de establecer el derecho de acceso a la información en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El objetivo del derecho de acceso a la información en la reforma

En este estudio no se hace el análisis jurídico de las iniciativas, las posturas o las recomendaciones de los actores a la reforma del artículo 6o. constitucional porque existen otras fuentes que lo abordan minucio-

³⁹⁰ De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año X, núm. 2204, jueves 1o. de marzo de 2007.

samente.³⁹¹ De hecho, el dictamen de la iniciativa es especialmente pródigo, además de aclarar el objeto y constitucionalidad de los preceptos propuestos —incluso con citas bibliográficas, raro detalle en las exposiciones de motivos de otras iniciativas— recoge aspectos del movimiento social y político que enmarca la reforma. Igualmente, en el mismo documento se analizan las iniciativas presentadas y es posible advertir el curso de las modificaciones del texto y contenido de la reforma. En todo caso, no se pretende aquí una crítica a la coherencia de la reforma respecto del principio sistemático de la Constitución, que podrá ser motivo de otro estudio.³⁹² Lo que sí se apunta en este apartado es el objetivo de la reforma acompañado de un breve análisis sobre su realización, tanto legislativa, o sea el mundo de los supuestos, como en la vida real. Aunque la cuestión sobre la realización de los objetivos de una ley no es recurrente en las otras vertientes del derecho a la información, o por lo menos en no muchos estudios se ha planteado, en el eje del acceso a la información existe un cúmulo de razones para hacerlo. ¿Cómo saber si el trabajo de los servidores públicos, la voluntad del gobierno para implementar estas leyes y los recursos financieros están siendo *eficientemente* destinados a la protección de un derecho fundamental? ¿Cuáles son las *buenas prácticas legislativas* y cuáles las *buenas prácticas de los funcionarios* para garantizar un derecho? ¿Qué exactamente de la transparencia en la vida práctica se considera *democrático* y bajo cuáles criterios, desde el punto de vista de qué actores?

Como lo dice el propio dictamen de la reforma en la parte de exposición de motivos, el derecho de acceso a la información se inscribe en la agenda democrática de México porque:

protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él

³⁹¹ Secretaría Ejecutiva, IFAI, *op. cit.*, nota 379. También en: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁹² Este tipo de reforma abrió el debate sobre la construcción diseño de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que los mismos principios que encarnan el derecho a la información se adjuntan al articulado de la carta magna, hecho que innovaría incluso en el diseño y estructura mantenido donde los derechos quedan establecidos enunciativamente, no extensivamente. En esta línea de reforma, *cfr.* López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 246.

se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.³⁹³

Este objetivo podría cumplirse de muchas maneras y grados. De hecho, después de un largo periodo de aprendizaje y reflexión, este objetivo podría incluso necesitar una “matizadita” si se demuestra que es pretencioso y genera expectativas supremas irrealizables.

Análisis de esta naturaleza pueden hacerse mejor partiendo de una catalogación elemental: el objetivo de la reforma se desarrolla: *a)* en el marco normativo, que establece derechos y obligaciones y el procedimiento para ejecutarlos, y *b)* en el campo de la práctica, en este caso, de las personas que ejercen su derecho de acceso a la información y de los servidores públicos que cumplen sus obligaciones de resguardarlo.

Hasta donde este libro relata, el debate nacional ha sido sobre cuál es el “mejor” diseño de las leyes federal y estatales con referencia a criterios como *apertura, transparencia, procesos expeditos y sanciones*, más que sobre el estudio de las condiciones necesarias para que produzcan resultados concretos que se traduzcan en que efectivamente “los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas” y “el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto”, como alude el objetivo de la reforma.

Por lo que hace al campo de la legislación del derecho, se ha hecho un esfuerzo relevante a manera de propuesta de las “mejores” formas de legislar el acceso a la información en México, en coherencia con los principios que establece la reforma constitucional. Se trata del llamado Código de Buenas Prácticas, que expone en formato de ley “las mejores prácticas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como alternativas concretas para el diseño de las leyes de acceso a la información pública en México”.³⁹⁴ Este código es resultado de la colaboración entre dos universidades, la UNAM y el Centro de

³⁹³ De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *cit.*, nota 387.

³⁹⁴ “Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en México”, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Investigación y Docencia Económica (CIDE), con la colaboración del IFAI y la Conferencia de Organismos de Acceso a la Información Pública, que agrupa a diversos órganos supervisores del derecho en los estados de la República. Adicionalmente, el código recoge sugerencias y peticiones de la sociedad civil, de legisladores, funcionarios de diversos sectores del gobierno federal y estatales, y expertos mexicanos.

El código desarrolla un modelo de legislación que pretende servir como un marco de referencia para el diseño de las leyes de transparencia y acceso a la información. La finalidad detrás del código fue que las prácticas legislativas recomendadas deben considerarse por los congresos estatales y los municipios en su entera autonomía para adoptarlas o no, en el cumplimiento cabal de lo establecido en la reforma. Atiende a la preocupación de diversos actores del gobierno y de la sociedad de que, en el cumplimiento de implementar el artículo 60. constitucional, la Federación, estados y municipios diseñen normas sin apego a los estándares de perfección definidos por la propia sociedad mexicana.

En términos generales, el código profundiza en el diseño institucional de los órganos responsables de administrar las leyes, el alcance del derecho en los partidos políticos, los datos personales y los datos de los servidores públicos, los procedimientos para el acceso a la información y las sanciones ante el incumplimiento de la ley. Era de esperarse que el código levantara un debate sobre “cuáles son las mejores prácticas”, y como en todo debate, los consensos dejan fuera aquellos temas donde el desacuerdo prevalece. El caso más llamativo de aquello fuera del código, es decir, en el campo de lo no acordado, fue la manifestación sobre la posible autonomía constitucional del IFAI, tema de la agenda pendiente desde el diseño y aprobación de la LFTAIPG, como se observa en capítulos anteriores.

Cabe resaltar que aunque el tema de la autonomía del IFAI, una constante presente desde 2002, es una característica normativa recomendada por algunos expertos en la medida en que se garantiza su permanencia a través del tiempo, a pesar del cambio en las voluntades políticas por resguardar su independencia dentro del Ejecutivo.³⁹⁵ Pero así como en 2002 se postergó elevar la institucionalidad de IFAI por falta de acuerdos para llevar adelante una reforma constitucional y expresarlo tal como otros órganos que gozan de ese estatus, en 2007 no hubo voluntad tampoco. Esto

³⁹⁵ Proyecto de Estudios en Comunicación Globales, *op. cit.*, nota 327, p. 18.

se refleja en la postura de los autores del código aludido donde los elementos que se consideran relevantes a incluir en una reforma a la LFTAIPG no abordan ni tangencialmente el aspecto de la autonomía del IFAI:

Un catálogo de obligaciones de transparencia que refleje con exactitud la naturaleza especial de las actividades de los OSOS, incluyendo la especificidad de las que se realizan en los poderes Legislativo y Judicial, los tribunales administrativos y todos los órganos constitucionales autónomos;

Condiciones obligatorias para que los órganos que resuelvan los recursos de revisión al interior de los otros sujetos obligados adquieran independencia y especialización de acuerdo con el mandato constitucional;

La exigencia de establecer sistemas electrónicos para recibir solicitudes, imponer controversias y para informar públicamente el grado de avance de ambos procesos.

Generar procedimientos y mecanismos para la imposición efectiva de sanciones, en los casos de incumplimiento de la Ley.

Por otro lado, los objetivos de la reforma del artículo 6o. constitucional, en el campo de la realidad, levanta más interrogantes que respuestas y existen pocos ejemplos de la atención que se le ha puesto a este aspecto. Y es que ejecutar el objetivo de la reforma tiene muchas aristas complejas que rebasan la dimensión abstracta de las propuestas regulativas.

Regresando al Código de Buenas Prácticas, que ha sido de los pocos dinamismos después de la aprobación de la reforma, hay que decir que sus efectos no se circunscriben exclusivamente al ámbito legislativo. La construcción del documento pasó por la sociedad civil involucrando a sus organizaciones en el diseño del texto del código. La Conferencia de Organismos de Acceso a la Información Pública y el IFAI organizaron diez foros de debate en los estados de la República, y el recorrido de la consulta empezó con legisladores, autoridades de transparencia y acceso a la información, organismos de la sociedad civil en la ciudad de Puebla, durante la segunda quincena de julio de 2007, y le siguieron foros en Durango, Aguascalientes, Distrito Federal, Monterrey y Mérida, además de encuentros con “destacados integrantes” de la sociedad civil mexicana y con las dieciséis instituciones federales, autónomas y constitucionales.

En el ejercicio de consulta participaron

51 miembros de las organizaciones de la sociedad civil; 58 representantes de congresos locales; 16 funcionarios pertenecientes a gobiernos estatales,

federales y 64 representantes de 16 de los otros, sujetos obligados por la legislación federal, funcionarios del IFAI, entre otros y 24 organizaciones de la sociedad civil que acompañaron el código.³⁹⁶

Todo esto ha generado un movimiento crítico de la transparencia y el acceso a la información que tiene capacidades para fungir como observador del cumplimiento de las leyes.

Pero el monitoreo social no necesariamente ataca a la *efectividad* de los objetivos de la norma, aunque sí a su cumplimiento. Entendida la efectividad como la utilidad, rentabilidad o capacidad de la materia para demostrarse en la vida de los mexicanos y de sus instituciones, esta cualidad queda fuera del alcance de la reforma y de las prácticas legislativas que se recomiendan, pero no se debe excluir de la agenda pendiente, las nuevas leyes en materias complementarias al acceso a la información, y de los retos de la transparencia y el acceso a la información.

4. Retos para la reforma en la práctica

Hablar de retos es simplemente un mecanismo para enumerar, a simple vista, preguntas que surgen a partir del aprendizaje en el acceso a la información y la reforma constitucional. Y si de retos se tratara la lista sería interminable, como difícil de avistar es el horizonte del futuro de este derecho en México. Así que subjetivamente se mencionan algunos temas que por lo menos en la literatura y doctrina del derecho a la información están ausentes o someramente abordados.

Uno de los retos más urgentes es darle la verdadera autonomía constitucional al IFAI. Aunque los problemas administrativos que esto conllevaría son varios, el costo de no hacerlo y permitir que permanezca bajo su estatus jurídico polémico y débil, tarde o temprano se podría pagar con su desaparición. Tanto el IFAI como sus símiles en los estados son instituciones que han probado su utilidad y llenan una necesidad social clara.³⁹⁷ El reto después de la reforma constitucional será blindarlos y fortalecerlos institucionalmente para que desempeñen su trabajo legítimamente.

³⁹⁶ “Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en México”, *op. cit.*, nota 394.

³⁹⁷ Por ejemplo, los órganos son útiles para que la justicia sea expedita, véase Carbo-nell, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Asimismo, queda claro que coexiste un reto en la legislación federal, estatal y municipal apropiada y apegada a lo que dice la Constitución, como se expuso en el apartado anterior. Sin embargo, también hay un reto en la implementación. Para todo cumplimiento de una norma debe haber incentivos, que pueden ser positivos, como por ejemplo bonos o la dignificación del trabajo, y negativos, como lo son las sanciones. Los incentivos negativos en forma de sanciones estarán tarde o temprano presentes en todas las leyes de transparencia, independientemente de que sean aplicadas eficazmente o no. Pero los incentivos positivos carecen de un análisis profundo que responda a preguntas tales como ¿por qué razón tendría un servidor público que acceder complacientemente al aumento de la carga de trabajo en archivos y en atención a solicitudes de información? ¿son incentivos o valores éticos la transparencia y la garantía de un derecho fundamental a la información para los funcionarios? ¿qué elementos facilitarían y harían más ameno el trabajo de los servidores públicos en esta materia?

Cada vez se hace más evidente el contraste entre los propósitos de garantía social que se expresan en las leyes de transparencia y los elementos que motivan a los servidores públicos a cumplirla. Como se vio, el objetivo de las leyes propone el buen gobierno y el buen manejo de archivos, y también garantizar un derecho fundamental de todas las personas. Lo primero tiene un beneficio directo para los servidores públicos encargados de implementarla, lo último todavía no.

Las normas de transparencia y buen gobierno son principalmente un tema de *higiene pública*, destinada a aumentar la transparencia de la administración pública en miras a fortalecer la rendición de cuentas y la democracia.³⁹⁸ A diferencia de lo anterior, el derecho de acceso a la información es en este contexto un concepto de responsabilidad y conciencia social, ligado a la protección de los derechos civiles. Es un error pensar que las normas de buen gobierno y las del derecho a la información crean niveles similares de apropiación entre los sujetos obligados por la ley, o incentivos iguales para aplicar una y otra norma. El implementar una ley de acceso a la información bajo el supuesto legal de que se está garantizando el derecho de acceso a la información a las personas es como motivación laboral difícilmente atractivo e insuficientemente justificable para los servidores públicos.

³⁹⁸ Bovens, Mark, *op. cit.*, nota 52.

Si se hiciera esta distinción al momento de definir estrategias de implementación, capacitación y difusión de lo establecido en las leyes se llegará a puertos menos explorados. Se dice que las leyes de acceso a la información son valiosas en tanto son usadas por los ciudadanos. Sin embargo, ¿para qué se usan? Ciertamente hay un sesgo en la teoría del derecho a la información a entender su uso en favor de un bien de interés común (exigirle cuentas al gobierno, defender otros derechos humanos, mejorar la vida de las personas) y en esto cualquier funcionario público puede estar a favor. Pero ni este objeto se cumple en exclusiva, ni por sí mismo genera conductas éticas y responsables. Por ejemplo, la LFTAIPG ha demostrado también tener un beneficio económico individual que además es evidente a la percepción de los servidores públicos.³⁹⁹ Así, el que gracias a estas leyes la ciudadanía puede exigir cuentas, mejorar su vida y defender los derechos humanos carece de la fuerza necesaria para ser un incentivo positivo al cumplimiento de las normas por parte de los servidores públicos. El reto en esto es definir los valores que mueven la voluntad del cumplimiento de la ley, al tiempo que los ciudadanos se benefician de la información para su desarrollo y bienestar.

Igualmente, representa un reto confirmar que el éxito de las leyes es porque son un “mecanismo para el combate a la corrupción”. ¿Qué tan cierta es la idea de que la transparencia atisba las prácticas de la corrupción?⁴⁰⁰ La búsqueda de respuestas a la cuestión a menudo lleva a la conclusión de que falta una idea integral de la transparencia, donde la LFTAIPG sea solamente concebida como un eslabón dentro de una larga cadena de necesidades de buen gobierno. Como afirman Guerrero y Rodríguez-Oreggia, existe una percepción entre los ciudadanos mexicanos de que dado que las instituciones son en sí corruptas, nada puede combatir la corrupción en

³⁹⁹ “Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, estudio realizado por la empresa AEQUUM, México, Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo-IFAI, 2007. Disponible en www.ifai.org.mx. Cuando en la solicitud de información que llega a una oficina del gobierno se puede advertir que el solicitante busca obtener una ventaja económica, entonces la idea social se desvanece y causa inconformidad entre los servidores públicos, misma que se refleja en su desempeño diario. *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*, cit., nota 351.

⁴⁰⁰ Guerrero, Manuel Alejandro y Rodríguez-Oreggia, Eduardo, *About the Decisions to Commit Corruption in Mexico: the Role of Perceptions, Individual and Social Effects*, México, Universidad Iberoamericana, 2005. Disponible en <http://www.uia.mx/campus/publicaciones/IIDSES/pdf/investigacion/idses9.pdf>.

tanto dichas instituciones no cambien primero. Esto implica diseñar instituciones que funcionen con transparencia y, fundamentalmente, en la aplicación efectiva de la ley cuando no hay transparencia.

La transparencia está estrechamente ligada al cumplimiento de la ley y de sus sanciones estrictas y las percepciones de los ciudadanos están entrelazadas. Instituciones con credibilidad endeble y con poderes discrecionales para imponer sanciones difícilmente pueden promover la transparencia. Así pues, el reto reside en que se requieren políticas integrales que ataquen el fortalecimiento de las instituciones, pero también las percepciones de los ciudadanos. En todo esto, las leyes de transparencia y acceso a la información pueden jugar un papel, pero mayor investigación debe dedicarse en el diseño y configuración de su rol.

A su vez, hay retos temáticos tan variados como los sectores que toca la transparencia gubernamental. Por mencionar algunos ejemplos, en el campo electoral y político el acceso a la información tiene un enemigo llamado secreto bancario. En el sector sindical los fideicomisos son sumamente opacos. Las iglesias permanecen intocables, especialmente la católica, cuya relación histórica con el Estado implica el flujo de recursos públicos a esta Iglesia. Las universidades y las instituciones educativas no han comprado del todo el discurso de la transparencia. Falta fiscalizar los programas sociales para que lleguen a su fin último, los ciudadanos, y sin carácter de intercambio político como lo han usado históricamente los gobiernos a todos los niveles. Es un reto transparentar el sistema tributario, particularmente el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las autoridades, para que a través de la fiscalización de su cumplimiento, los recursos de los contribuyentes sean verdaderamente destinados a los servicios públicos y no al mantenimiento de ineficientes burocracias y campañas electorales. La transparencia municipal es un “talón de Aquiles”. El uso de las tecnologías de la información para ampliar los beneficiarios del acceso a la información pública es un desafío. Ampliar el ámbito de aplicación del acceso a la información hacia los sujetos privados, tanto en el manejo de bases de datos personales como la información pública que es de interés general, representa un desafío mayor.

Pero ninguno de estos retos temáticos podrá ser resuelto exclusivamente con las leyes de transparencia, visión que gracias al aprendizaje se identifica como unifocal, parcial y desintegrada. No hay retos en esta materia que no pasen por relacionarse con las leyes de protección de da-

tos personales, de protección de archivos administrativos, leyes de administración de archivos para la sucesión de gobiernos, del servicio civil de carrera y capacitación en ética profesional de los servidores públicos, de la aplicación de sanciones administrativas y reforma de instituciones ineficientes y desacreditadas, así como el trabajo en políticas específicas para mejorar la percepción de la ciudadanía con respecto a ellas.

La regulación en el derecho de acceso a la información, entrelazada con la fuerza de los movimientos sociales en México, es un tema que avanza inexorablemente al tiempo que se escribió este libro, por lo que difícilmente se puede asir. Sin embargo, lo que importa es generar aprendizajes sobre los procesos y la vida de los movimientos que los protagonizan.