



I TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La década de los ochenta se caracterizó por las transiciones políticas de regímenes autoritarios hacia sistemas eventualmente democráticos; los noventa se pueden identificar como el periodo de la “emergencia de la transparencia y el acceso a la información”. Aun cuando la primera legislación en materia de acceso a la información tuvo lugar en 1776, año en que Suecia aprobó la *Ley de Libertad de Prensa*, no ha sido sino hasta los últimos 10 años cuando estos dos temas —íntimamente ligados— han ingresado en la agenda política de un gran número de países. Actualmente más de 40 países cuentan con legislaciones que promueven el acceso a la información en posesión del gobierno y más de 30 países se encuentran en el proceso de elaboración, deliberación o aprobación de aquella reglamentación. La transparencia y el acceso a la información pública son dos cualidades fundamentales de un gobierno representativo. En efecto, un sistema democrático, además de garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el ascenso al poder debe también proveer canales institucionales de acceso a la información que permitan a la sociedad conocer y evaluar —periódicamente y no sólo por medio del sufragio sino también mediante otras formas de expresar preferencias— la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

La transparencia y el acceso a la información son dos mecanismos que promueven la rendición de cuentas —*accountability*— y ambos inciden directamente en el perfeccionamiento del sistema democrático pues contribuyen a que una multiplicidad de actores —entre los cuales destacan los organismos no gubernamentales, la sociedad civil, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado— reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio del poder. Asimismo, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental favorecen la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten a la ciudadanía realizar un escrutinio crítico, bien informado y periódico sobre el ejercicio gubernamental.

En el caso de México, la primera aproximación al derecho de acceso a la información data de 1977 y está inscrita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos constitucionales Sexto y Octavo reconocen, respectivamente, el derecho a la obtención de información gubernamental y el “derecho de petición” que faculta a cualquier ciudadano mexicano a realizar consultas relativas a las actividades gubernamentales. Es preciso reconocer, sin embargo, que ante la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información había quedado como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a la buena voluntad de los funcionarios públicos y a la disponibilidad física de la información.





LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) —12 de junio de 2002— tiene la finalidad de subsanar las deficiencias y vacíos legales derivados de la ausencia de una reglamentación específica en materia de acceso a la información pública. Con la expedición de la LFTAIPG, México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y ha avanzado hacia una nueva forma de ejercicio de la función pública, “con las puertas abiertas y de cara a la sociedad”. El derecho de acceso a la información, garantizado por medio de esta legislación, le permitirá a México avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que todos y cada uno de los servidores y representantes públicos deberán rendir cuentas a los ciudadanos.

La LFTAIPG instituye el acceso de todo individuo a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás órganos federales. Entre los objetivos de la LFTAIPG destacan: “transparentar la gestión pública”; “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno y, “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho” (LFTAIPG, artículo 4). La consecución de esas metas contribuirá a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y también incidirá en que los actores políticos sean cada vez más responsables respecto a los procesos de deliberación y ejecución de las políticas públicas.

La LFTAIPG es una legislación valiosa, bien concebida, bien articulada, e inequívoca en definiciones y objetivos para garantizar el derecho de los individuos a obtener información en posesión del gobierno. Establece que toda información gubernamental tiene carácter público (artículo 2), e instruye a todas las dependencias y entidades del gobierno a favorecer el “principio de la publicidad” (artículo 6) por encima de la reserva.¹ Les concede a los individuos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública por medio de procedimientos sencillos y expeditos (artículo 40). Asimismo otorga a cualquier persona el derecho de recurrir en contra de la decisión de una entidad de denegar la información (artículo 49), y también concede el derecho de llevar a la entidad a juicio ante tribunales si el recurso de revisión interpuesto es rechazado.

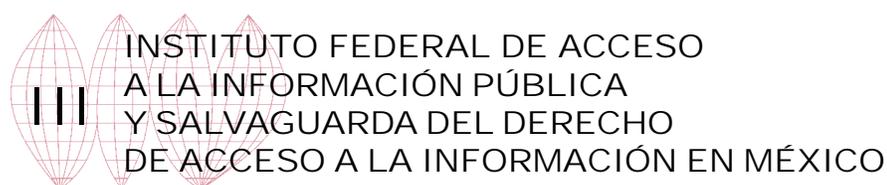
¹ De acuerdo con el Artículo 13 de la LFTAIPG, cierta información en posesión del gobierno puede considerarse como “reservada”; es decir, cierta información se puede encontrar temporalmente sujeta a excepciones de acceso y divulgación si y sólo si su difusión pudiera:

- I) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.



Más allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información que posee y genera el gobierno, la Ley dispone un listado de “obligaciones de transparencia” que cada dependencia y entidad debe observar. El Artículo 7 de la Ley obliga a las entidades a publicar, de manera rutinaria y asequible, toda aquella información relativa a las funciones diarias, presupuesto, operaciones, directorio del personal, salarios, informes internos, y celebración de contratos y concesiones. Además de la LFTAIPG, el Reglamento de la Ley impone el mandato preciso de actualizar la información relativa a las “obligaciones de transparencia” de todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en periodos que van de tres meses a un año.

La mera existencia de una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental, sin embargo, no garantiza la práctica efectiva del derecho ciudadano de acceder a la información. En algunos países la legislación no provee mecanismos que refuercen el acceso a la información; otros gobiernos crean obstáculos o aprovechan vacíos legales para resistirse a difundir la información que está en su poder. Por estas razones y para avanzar exitosamente en la ejecución del derecho a acceder a la información, algunas legislaciones prevén la creación de instituciones autónomas encargadas de vigilar la observancia de la legislación de acceso a la información en posesión del gobierno.



La LFTAIPG contempla, en su Artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual comenzó a operar oficialmente en junio de 2003. El IFAI está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y es la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Asimismo, el IFAI tiene el mandato de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Para garantizar el cumplimiento de su encomienda, el IFAI tiene la facultad de ejecutar funciones de resolución y regulación; de vigilancia y coordinación; de operación y administración y de promoción y difusión.

En México, a partir de la instauración del IFAI, todo aquel individuo interesado en solicitar información en posesión del gobierno federal puede solicitarla de tres formas:

1. Acudiendo al Centro de Atención a la Sociedad del IFAI en donde se dispone de equipo de cómputo y personal capacitado para orientarle y atenderle.
2. Presentándose directamente en la Secretaría de Estado o dependencia del gobierno de la cual se desea obtener información. El individuo debe acudir a una oficina especial de atención denominada “Unidad de Enlace”. Cada dependencia, por mandato de la LFTAIPG, debe contar con una de estas oficinas donde se le debe brindar toda la orientación necesaria para solicitar la información que requiere.



- Desde cualquier parte del país e, incluso, desde el extranjero, por medio del “Sistema de Solicitudes de Información” (SISI), al cual se puede ingresar por Internet en la dirección electrónica: <http://informacionpublica.gob.mx>

Cabe mencionar que este último mecanismo de acceso a la información en posesión del gobierno, el SISI, es una innovación a nivel internacional pues pocos países cuentan con un medio tan accesible para que los ciudadanos soliciten información pública gubernamental por medio del Internet. El IFAI ha asesorado a funcionarios de Canadá, Alemania, Gran Bretaña, la República Checa y Perú, entre otros países, interesados en adoptar sistemas de acceso a la información similares al SISI. La revolución electrónica ha afectado el acceso a la información y ha convertido al gobierno en un diseminador de información, reivindicando así los valores que ahora apoyan las provisiones del gobierno abierto. El IFAI está inmerso en esa corriente y facilita el acceso de la ciudadanía a la información en posesión del gobierno a través de medios de comunicación remota, como ocurre con el SISI.

En seis meses de operación —junio a diciembre de 2003—, se han presentado más de 24,000 solicitudes de información de las cuales, el 93% se han efectuado por medio del SISI:

Solicitudes	TOTAL JUNIO (12 AL 30)	TOTAL JULIO	TOTAL AGOSTO	TOTAL SEPTIEMBRE	TOTAL OCTUBRE	TOTAL NOVIEMBRE	TOTAL DICIEMBRE (01 AL 11)	TOTAL
Solicitudes electrónicas	4,674	3,887	4,388	2,961	2,881	2,733	751	22,275
Solicitudes manuales	426	343	255	265	233	198	82	1,802
Total de solicitudes	5,100	4,230	4,643	3,226	3,114	2,931	833	24,077
Respuestas electrónicas	1,519	4,287	3,995	3,265	2,899	2,303	1,069	19,337
Respuestas manuales	95	357	263	269	214	158	94	1,450
Total de respuestas	1,614	4,644	4,258	3,534	3,113	2,461	1,163	20,787
Recursos de Revisión	17	83	69	145	146	103	44	607

El SISI es un sistema universal que administra las solicitudes de información y de datos personales, de acuerdo con lo establecido en la LFTAIPG, su Reglamento y los lineamientos emitidos por el IFAI. Los solicitantes, los sujetos obligados y el IFAI pueden hacer uso del SISI, el cual permite suministrar información estadística al propio Instituto y sirve como sustento del Informe Anual que las autoridades del IFAI deben presentar al Poder Legislativo.

El SISI se ha erigido como el medio de comunicación más eficiente entre la sociedad, las dependencias y entidades y el IFAI al registrar todas las solicitudes de acceso a la información en documentos que estén en posesión de las entidades de la administración pública federal, independientemente de la forma como la presenta el solicitante, es decir, por Internet, por correo o físicamente ante la Unidad de Enlace correspondiente.



El SISI funciona a lo largo de seis etapas que constituyen el proceso de acceso a la información desde que la persona ingresa la solicitud, pasando por el proceso interno de tratamiento de la solicitud, hasta la entrega de la información y el eventual recurso de revisión interpuesto ante el IFAI:

Fase 1: Solicitud – La persona debe ingresar su solicitud en el SISI o, redactarla en papel, que puede enviarse por correo o entregar personalmente en la Unidad de Enlace para que ésta la capture y procese en el sistema. En todos los casos el SISI asignará un número de folio para dar seguimiento a la solicitud.

Fase 2: Recepción e investigación – La dependencia o entidad recibe la solicitud y la turna a la unidad administrativa correspondiente, con el fin de que investigue si existe la información y si tiene carácter de pública, reservada o confidencial. De contar con la información y ser pública, la unidad administrativa remite la misma a la Unidad de Enlace y precisa, si da lugar, el costo de acuerdo con las modalidades de entrega.

Fase 3: Respuesta, opciones de entrega y envío – La dependencia o entidad notifica al solicitante sobre la respuesta a su solicitud. En caso de ser negativa le informará sobre la opción de presentar un recurso de revisión ante el IFAI. En caso de que la respuesta sea afirmativa, el SISI informará al solicitante sobre los medios en los cuales puede ser reproducida la información, los costos de reproducción, así como las diferentes formas de envío y sus costos. El sistema emitirá una ficha con una clave de identificación bancaria, mediante la cual se podrá realizar el pago.

Fase 4: Notificación de pago – Una vez realizado el pago, el banco avisará automáticamente al SISI sobre éste, con lo cual la dependencia o entidad sabrá en todo momento qué solicitantes cubrieron las cuotas de reproducción y de envío correspondientes, a efecto de que procedan a la reproducción y envío de la información.

Fase 5: Entrega o envío – Cuando la dependencia o entidad haya reproducido y enviado la información solicitada, el SISI informará al solicitante la fecha en que se realizó el envío, y en su caso, el número de guía. En todo caso, la información será gratuita siempre y cuando sea entregada por medios electrónicos.

Fase 6: Recurso – Si el solicitante decide presentar un recurso de revisión por la negativa de información, el SISI le permitirá hacerlo por vía electrónica. El solicitante también podrá enviar un escrito o acudir personalmente al IFAI. En estos dos últimos casos, el IFAI incorporará los datos del recurrente en el SISI. El IFAI estudiará el caso y notificará al recurrente dentro del plazo establecido.

El procedimiento de consulta o modificación de datos personales a través del SISI requerirá autenticar la identidad del solicitante.





IV
INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

De acuerdo con el Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “nadie podrá ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra tales injerencias o ataques”. La democracia se desarrolla y justifica en el respeto de la privacidad de las personas que forman parte de ella. Sólo desde el ámbito de reconocimiento de la intimidad y autonomía de cada ciudadano puede construirse una sociedad auténticamente libre.

La protección de datos de carácter personal encuentra su razón de ser, no en el resguardo del ámbito íntimo de la vida privada, sino en la posibilidad de controlar esta información para asegurar al individuo frente al riesgo que supone el acopio y la transmisión de sus datos. La fracción II del Artículo 3 de la LFTAIPG define a los datos personales como: “[...]la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad”.

Para acceder a la información referente a datos personales, contenida en archivos públicos, el Artículo 24 de la LFTAIPG dispone que sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar ante una Unidad de Enlace el acceso a sus datos personales que obren en las bases de datos gubernamentales. La información correspondiente deberá ser entregada al interesado dentro del término de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible, o bien, se le comunicará por escrito que en ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante. Si existe negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso de revisión ante el IFAI. De igual manera procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos previstos por la Ley.

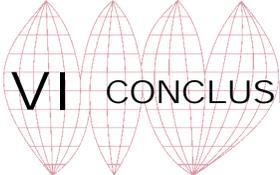
De acuerdo con el Artículo 37 de la LFTAIPG, el IFAI tiene entre sus atribuciones establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial (fracción III) y establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades (fracción IX). En este sentido, el IFAI es la institución encargada de salvaguardar la protección de los datos personales y de evitar la difusión, distribución o comercialización de los datos personales contenidos en los sistemas de información de los sujetos obligados.



ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

El IFAI busca promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo con los estados y los municipios, con el propósito de intercambiar experiencias e impulsar el desarrollo normativo e institucional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Trece estados de la federación cuentan con leyes de acceso a la información: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. Varios estados más (Chiapas, Hidalgo, Puebla y Veracruz, entre otros) se encuentran en proceso de adoptar leyes en la materia. Entre los estados destaca Colima porque además de la legislación de acceso a la información puso en vigor una Ley de protección de datos personales —la primera legislación de esta índole en el ámbito nacional—. En lo que respecta al ámbito local, los municipios de Guadalajara, Monterrey, Querétaro y Torreón cuentan con un reglamento de transparencia y acceso a la información.





VI CONCLUSIÓN

El IFAI está creando mecanismos conducentes a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en México: las obligaciones de transparencia impuestas por la LFTAIPG y verificadas por el IFAI contribuyen a clarificar los alcances de este tema y sitúan a México en los mejores estándares en la materia a nivel internacional. El apartado sobre la clasificación establece la creación de un registro de todos los documentos que produce el gobierno, lo cual permitirá en el futuro simplificar el acceso a la información pública. Por otro lado, aclara que el periodo de reserva de la información cuenta a partir de que la información se genera y no a partir de la clasificación del documento. Finalmente, el tratamiento de las cuotas de acceso busca evitar que el pago de reproducción y envío de información sea un obstáculo para la transparencia.

La LFTAIPG y el IFAI ejercen efectos positivos para México en los ámbitos económico y político. Sin duda, un Estado más transparente será por consecuencia más eficiente. Esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la economía en su conjunto. Lo anterior se explica al considerar que los costos que representa la corrupción para nuestra economía ascienden a varios puntos porcentuales del PIB. Al reducirse la corrupción, estos recursos se podrían canalizar a actividades productivas y sociales.

En el ámbito político y dentro de un proceso de democratización, al garantizar el derecho de acceso a la información el IFAI auspicia el proceso de consolidación democrática en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán rendir cuentas a los ciudadanos. El acceso a la información es una de las tareas más importantes de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Así pues, el IFAI participa en la construcción y refuerzo de la rendición de cuentas, incide en la eficiencia administrativa y crea condiciones aptas para que los ciudadanos supervisen el ámbito gubernamental.

