

# ***El acceso a la información pública en México***

*Transparencia y combate a la corrupción*

*El objetivo de este artículo es hacer una revisión y mostrar los avances y los retos de los dos últimos años en materia de transparencia y acceso a la información pública en México. Con la instrumentación del acceso a la información se busca inhibir actos de corrupción y abuso de poder por parte de quienes ocupan cargos en la Administración Pública Federal. Este ensayo presentará un repaso y análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del instituto encargado de vigilar y garantizar el acceso a esa información.*

**Sigrid Arzt / Amalia Mena**

**E**n una democracia representativa la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por medio de los órganos constitucionales representativos. Uno de los puentes entre estos y aquel es precisamente el acceso a la información pública, derecho<sup>1</sup> que forma parte de los cimientos de un Estado democrático. Esta oportu-

---

**Sigrid Arzt:** candidata al doctorado en Política Comparada y Relaciones Internacionales por la Universidad de Miami; directora de Análisis Político de la Fundación Rafael Preciado y socia fundadora de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad.

**Amalia Mena:** egresada del Centro de Investigaciones y Docencias Económicas e investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Rafael Preciado.

**Palabras clave:** lucha anticorrupción, transparencia, información pública, México.

1. Cabe aclarar que el derecho a la información pública se subsume en el derecho a la información. Es decir, el primero tiene un sentido riguroso y el segundo un sentido amplio. Para profundizar sobre el tema, v. Enrique Villanueva: «Estudio introductorio» en E. Villanueva (comp.): *Derecho de*

---

***La transparencia gubernamental es un primer paso para entrar al terreno del combate a la corrupción***

tunidad que tiene la sociedad de conocer los documentos, programas y acciones de gobierno establece en cierta medida redes de responsabilidad y rendición de cuentas por parte de los funcionarios, quienes se encuentran sujetos a reglas que incentivan la legalidad de sus actos.

En este sentido, la transparencia gubernamental es un primer paso para entrar al terreno del combate a la corrupción. No obstante, la tarea no debe estar limitada a una mera cuestión informativa y discursiva, también tiene que prevalecer la sanción cuando se comete un delito, pues esto es un indicador claro de la observancia de la ley<sup>2</sup>. Es por ello que la rendición de cuentas (que en el concepto clásico retoma esos tres elementos), por un lado previene que los funcionarios realicen actos de corrupción, y por otro, en caso de que los cometan, promueve la aplicación de la sanción correspondiente. De esta manera se crea un ambiente de certidumbre sobre las decisiones, los programas y el manejo de los recursos públicos entre los mismos actores políticos, los diversos grupos, asociaciones, instituciones y la sociedad en general.

En este contexto, México tuvo que pasar por un proceso gradual antes de que se produjera un adelanto firme en el campo de la transparencia y el acceso a la información pública. Si bien es cierto que tal derecho estaba contemplado en el Artículo 6 de la Constitución desde 1977, no se había sancionado una ley que lo hiciera factible, es decir, que pudiera ser ejercido por la sociedad. Esta situación hizo que por mucho tiempo la opacidad cubriera la manera como se conducían los gobiernos. Los ciudadanos conocían los resultados al final de cada sexenio: sabían si su economía familiar se había deteriorado o podían percibir si la economía nacional había mejorado o empeorado, por ejemplo, pero no conocían lo que sucedía en esa especie de «caja negra» dirigida por el Gobierno. No obstante, en la medida en que el país entró en un periodo de liberalización y posteriormente de transición democrática surgieron presiones internas y externas para que el Gobierno comenzara a hacer transparentes sus acciones, decisiones y recursos.

El esfuerzo de la sociedad civil, de académicos, de organismos nacionales e internacionales, y del nuevo gobierno surgido de la alternancia, dirigido a todos

---

*acceso a la información pública en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

2. Andreas Schedler: «Conceptualizing Accountability» en A. Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-London, 1999.

para que pudieran conocer la información gubernamental, se vio reflejado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Lftaipg) aprobada y publicada en 2002. Dicha Ley previó en su Artículo 33 la creación de un instituto que garantizara el acceso a la información. Hoy, a casi dos años de publicación del decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) las preguntas que surgen son: ¿cuáles han sido los beneficios de la Ley?, ¿existen deficiencias en ella?, ¿cómo ha funcionado el IFAI?, ¿qué avances ha tenido?, ¿cuáles son los retos de la Lftaipg y del IFAI?

El objetivo de este artículo es hacer una revisión y mostrar los avances y los puntos débiles que se han presentado en los últimos dos años en cuanto a transparencia y acceso a la información pública en México y cómo los instrumentos mencionados buscan inhibir actos de corrupción y abuso de poder. En particular, se presentará un repaso y un análisis de la Lftaipg y del instituto encargado de vigilar que ésta se cumpla en el ámbito de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo). El estudio se divide en cuatro apartados. El primero hace una revisión de los orígenes de la Lftaipg; el segundo, de sus objetivos y características. El tercero, trata sobre el IFAI: su creación, sus objetivos y características, su integración y los datos relevantes que ha generado. El cuarto hace un análisis de las fallas y puntos débiles que es preciso corregir en materia de acceso a la información pública en México. Finalmente, se presenta una conclusión.

### ***El origen de la Ley de Transparencia***

La Lftaipg surge como una necesidad democrática de garantizar reglas claras y ciertas para la competencia electoral y el acceso al poder, y también para asegurar un ejercicio transparente de la función pública. Esto significa que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión del Gobierno y el desempeño de sus funcionarios. Los factores que principalmente influyeron en su diseño y aprobación fueron las demandas para contar con una legislación en materia de acceso a la información hechas por diversas organizaciones no gubernamentales, periódicos nacionales, instituciones académicas (Grupo Oaxaca), empresarios e inversionistas del país y del extranjero, y organismos internacionales como el Banco Mundial; en suma, el gran esfuerzo de la sociedad. Finalmente, la situación caracterizada por una nueva dinámica de competencia partidista y apertura en México impulsó a los legisladores, al Ejecutivo Federal y al Grupo Oaxaca<sup>3</sup> a presentar tres proyectos de ley sobre el tema y a negociar un proyec-

---

3. Esta iniciativa académica fue suscrita posteriormente por diversos diputados.

***La clasificación de la información puede ser de tres tipos: pública, reservada y confidencial***

to que se aprobó el 30 de abril de 2002<sup>4</sup>. Casi dos meses después, el 11 de junio, la Lftaipg fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>5</sup>.

Cabe señalar que el cambio político de 2000 creó un ambiente propicio para nuevas expresiones de la sociedad civil y la disposición de diversas fuerzas políticas a negociar. Fue así como el movimiento social conocido como Grupo Oaxaca y el nuevo gobierno llegaron a un consenso sobre la Ley de Transparencia.

***El contenido: objetivos y características de la Ley***

De acuerdo con el Artículo 4 de la Lftaipg, sus objetivos son garantizar el acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública por medio de la difusión de la información que generen los sujetos obligados<sup>6</sup>; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuentas; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y contribuir a la democratización y al Estado de Derecho.

Para garantizar el acceso a la información, los Artículos 28 y 29 de la Ley contemplan la creación de «unidades de enlace», designadas por cada una de las dependencias y entidades para recabar y recibir la información relacionada con las obligaciones de transparencia, así como recibir y procesar el trámite para las solicitudes de acceso a la información. También se establece que cada dependencia o entidad integrará un «comité de información» que coordine y supervise las acciones de la dependencia o entidad que proporcione la información prevista en la Ley, y que establezca y supervise la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de acuerdo con los lineamientos expedidos por el IFAI y el Archivo General de la Nación.

---

4. «Marco teórico metodológico», Secretaría de Acuerdos, Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, IFAI, México, diciembre de 2003, disponible en <[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)>.

5. V. presentación del comisionado del IFAI, Juan Pablo Guerrero Amparán: «Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental», CIDE, mayo de 2004.

6. Los sujetos obligados son: a) el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) los órganos constitucionales; e) los tribunales administrativos federales; y f) cualquiera otro órgano federal.

Con respecto al tema de difusión de información, el Artículo 7 expresa que los sujetos obligados deberán poner la información a disposición del público y actualizarla. Eso incluye estructura orgánica, facultades de las unidades administrativas, directorio de los servidores públicos, remuneración mensual, domicilio de la unidad de enlace, metas y objetivos de las unidades administrativas, servicios, trámites, requisitos y formatos, presupuesto asignado, resultados de auditorías, subsidios y programas sociales, concesiones, permisos o autorizaciones, marco normativo, informes, mecanismos de participación ciudadana e información de utilidad.

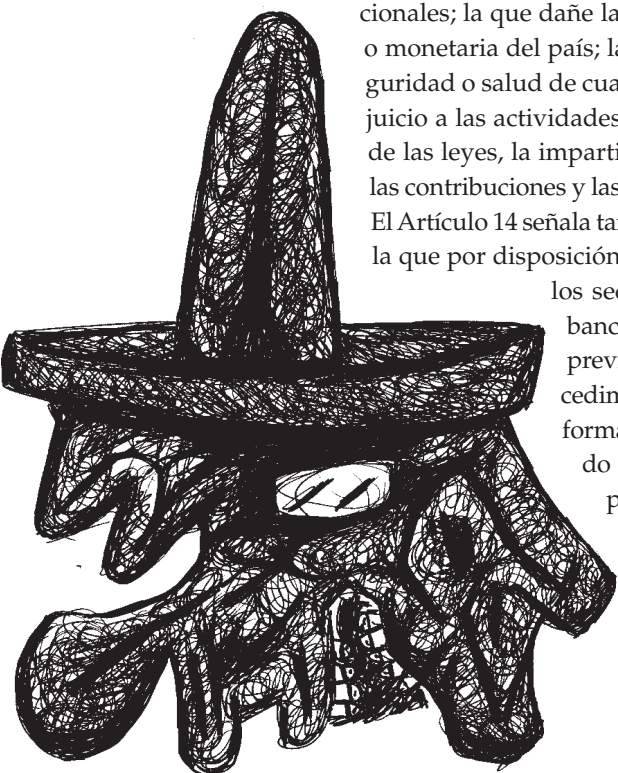
La clasificación de la información puede ser de tres tipos: pública, reservada y confidencial. La primera es a la que tiene acceso la sociedad; la segunda solo puede ser consultada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación. El tiempo máximo que podrá permanecer la información clasificada como reservada es de 12 años. La tercera es la que no puede ser difundida ni entregada a menos que medie el consentimiento expreso del particular titular de dicha información.

La información reservada (Art. 13) comprende aquélla que compromete la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. Igualmente la que menoscaba la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales;

la que dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; la que pone en riesgo la vida, la seguridad o salud de cualquier persona; y la que causa perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones y las operaciones de control migratorio. El Artículo 14 señala también como información reservada la que por disposición expresa de una ley sea reservada;

los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario y fiduciario; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad; y los procesos deliberativos inconclusos.

La información considerada como confidencial (Art. 18) es la que es



entregada con tal carácter a los sujetos obligados, y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Cabe apuntar que no se considera como confidencial la información que esté ubicada en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

En relación con la protección de datos personales (Capítulo IV), los particulares tienen derecho a su acceso y a su corrección; los sistemas de datos personales deben ser del conocimiento del IFAI; la información de datos personales solicitada por los interesados o sus representantes debe ser entregada por la Unidad de Enlace en un plazo de 10 días hábiles contados desde la presentación de la solicitud; la corrección de datos personales solicitada por los interesados debe ser atendida por la Unidad de Enlace, la cual debe entregar en un plazo de 30 días hábiles una comunicación que haga constar las modificaciones o, en su caso, el fundamento por el que no procedieron los cambios.

Dos características que dan confianza al interesado en obtener información pública y que confieren credibilidad a la Lftaipg son el acceso a la información sin acreditar interés jurídico, y que la autoridad vigila su cumplimiento. Esta última particularidad fue materializada con la creación del IFAI.

### ***El vigilante del Poder Ejecutivo en asuntos de acceso a la información pública***

**Creación del IFAI.** En su Artículo 33, la Lftaipg establece que el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal que tiene autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Además está encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información, y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Para poder poner en marcha la instancia encargada de hacer cumplir la Ley de Transparencia, el Ejecutivo Federal dictó el «Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública», publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002. Un dato adicional es que a partir del 1º de enero de 2003 el IFAI comenzó a ejercer su presupuesto<sup>7</sup>.

**Objetivos y características<sup>8</sup>.** El IFAI tiene cuatro tareas esenciales. La primera es resolver las negativas de acceso a la información pública, es decir, garantizar el

7. J.P. Guerrero Amparán: ob. cit.

8. Este apartado se toma de Atzimba Baltazar Macías y J.P. Guerrero Amparán: «El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional», IFAI, enero de 2004, pp. 4-6.

acceso a la información pública gubernamental, y de esta forma contribuir a preservar el derecho de acceso a la información pública, al fungir como una instancia quasi-jurisdiccional. La segunda es proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades federales, esto es, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad. La tercera es vigilar los avances en la transparencia del Gobierno Federal. En otras palabras, ser contrapeso a la opacidad del Gobierno. Una cuarta tarea es la de promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, lo que significa que debe contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades<sup>9</sup>.

***Las dependencias  
y entidades  
no podrán recurrir  
al Poder Judicial  
ante una resolución  
del IFAI***

De acuerdo con el estudio de Baltazar/Guerrero, las tres primeras tareas son principalmente funciones de carácter regulatorio y la última es de carácter promocional. Dicho en otra forma, el IFAI funge, por un lado, como árbitro definitivo para la Administración Pública Federal (resuelve controversias y vigila el cumplimiento de sus fallos), y por otro como promotor y entrenador para orientar a dependencias y entidades hacia el acceso a la información y la transparencia.

Como se ha mencionado, el Artículo 33 de la Ley dota al Instituto de autonomía presupuestaria, de operación y decisión, pero, ¿qué significa esto? La autonomía presupuestaria significa que el IFAI diseña su presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que integre la propuesta al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que a su vez envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. La autonomía relativa hace referencia a la atribución que tiene el Instituto de elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación, definir su estructura orgánica y ocupacional y designar a los funcionarios a su cargo. Por último, en relación con la toma de decisiones, el IFAI es elegido por los propios comisionados bajo un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa de dos años de duración (Art. 36).

Otro elemento a destacar sobre la autonomía es que el IFAI no responde ante el Ejecutivo en cuestiones sustantivas, es decir, que para efectos de sus resoluciones no está sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa, pero

---

9. V. Artículos 33, 37 y 38 de la Lftaipg.

sí debe rendir cuentas al Congreso de la Unión mediante un informe público anual sobre el estado del acceso a la información. El IFAI podrá ser fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación (órgano de fiscalización superior externo), y por la Secretaría de la Función Pública. Además presentará sus operaciones de gasto ante la SHCP.

Merece atención también el hecho de que la autonomía del IFAI (en el sentido de que adopta sus resoluciones de manera independiente) ha sido reforzada con dos facultades: primero, acceso a la información reservada o confidencial del Ejecutivo Federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso; y segundo, que sus resoluciones serán definitivas para las dependencias y entidades, si bien es cierto que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Dicho de otro modo, las dependencias y entidades no podrán recurrir al Poder Judicial ante una resolución del IFAI, salvo que hubiera, para tales entidades, daño patrimonial<sup>10</sup>.

**Integración del IFAI<sup>11</sup>.** Con el fin de garantizar la objetividad de las resoluciones del IFAI, la Lftaipg lo diseñó como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, los cuales conforman el pleno. Los comisionados son elegidos por el presidente de la República y sus nombramientos deben ser ratificados por el Senado. Una vez aprobada la designación no pueden ser removidos durante su periodo de encargo, de siete años sin posibilidad de reelección, a menos que existan causas graves imputables a faltas que hayan cometido. No obstante, cabe aclarar que para el primer periodo de ejercicio, el Artículo 5 de la Lftaipg establece que tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de siete años. Además, que el Ejecutivo Federal indicará en su designación el periodo de ejercicio de cada comisionado.

La Lftaipg estableció que el IFAI tuviera como presidente a un comisionado que lo representaría legalmente. El cargo duraría dos años, renovable por una ocasión, y el titular sería elegido por los comisionados. Además, el decreto dictado por el Ejecutivo Federal dio el poder al pleno del Instituto para que designara a los secretarios<sup>12</sup> de conformidad con el presupuesto autorizado. Fue así

---

10. V. Artículos 17, 34 y 59 de la Lftaipg.

11. Este apartado está basado en A. Baltazar Macías y J.P. Guerrero Amparán: ob. cit., pp. 2-3, y en la Lftaipg.

12. Actualmente existen dos secretarías: una de acuerdos y una ejecutiva. La primera auxilia al pleno en la asignación y tramitación de recursos, lo apoya en la elaboración de proyectos de resolución y

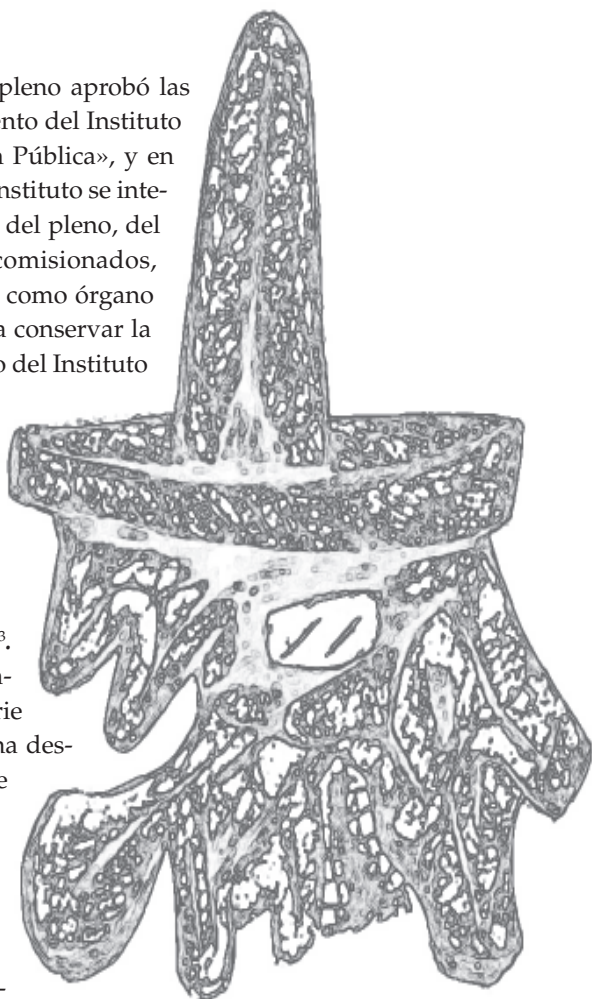


que el 23 de diciembre de 2002 el pleno aprobó las «Reglas básicas para el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública», y en ellas se estableció la forma como el Instituto se integraría y se detallaron las facultades del pleno, del comisionado presidente y de los comisionados, amén del establecimiento del pleno como órgano máximo de autoridad del IFAI. Para conservar la objetividad e imparcialidad, el pleno del Instituto estableció que sus decisiones y resoluciones se adoptaran con un mínimo de tres votos en el mismo sentido, y que, en caso de empate, el comisionado presidente resolvería con voto de calidad.

#### **Datos relevantes generados por el IFAI<sup>13</sup>.**

En estos casi dos años de funcionamiento, el IFAI ha recopilado una serie de datos que dan cuenta de cómo ha desempeñado su trabajo y, a la vez, de cómo ha sido el acceso a la información pública que depende de la Administración Pública Federal.

La Lftaipg ha tenido impacto en el ámbito estatal. Actualmente, de 32 entidades federativas, 17 tienen aprobada una Ley de Acceso a la Información Pública y 11 tienen iniciativas de ley en el congreso local. Esto demuestra que el acceso a la información gubernamental es ya una exigencia pública. Otro dato interesante es que de los 16 estados que tienen una ley aprobada, 7 cuentan con un órgano encargado de su cumplimiento, 7 prevén la creación de dicho órgano y 2 no lo contemplan (Aguascalientes y Jalisco). Por otro lado, en 11 meses (del 12 de junio de 2003 al 13 de mayo de 2004) se han presentado más de 37.000 solicitudes de información en el ámbito federal. En comparación con países como Canadá y Australia, con



levanta las actas de sesiones. La segunda conduce la política de administración interna y las relaciones del IFAI hacia el exterior, y realiza el análisis de la estructura orgánica y ocupacional del Instituto.

13. Información obtenida de J.P. Guerrero Amparán: ob. cit., y de Ricardo Becerra: «Acceso a la información pública: el trabajo de las dependencias y entidades», IFAI, mayo de 2004.

1.000 y 2.000 solicitudes por año respectivamente, esto representa la necesidad social de tener las puertas abiertas a la información pública en México.

El Sistema de Solicitud de Información (SISI)<sup>14</sup> instrumentado por el IFAI es una importante innovación, ya que de las más de 37.000 solicitudes el 92% se efectuó por medio de este mecanismo. Así, toda persona, en cualquier momento, puede conocer el estado de su solicitud y ver también las presentadas a las dependencias de la Administración Pública Federal y sus respuestas. Además, todas las dependencias tienen un instrumento para administrar las solicitudes de información y el IFAI puede ver el estado de todas ellas.

¿Cuáles son los temas principales de las solicitudes de información? La más solicitada es la *información generada por dependencia* (24%). Luego están la información sobre sus *actividades* (15%); sobre su *estructura orgánica* (12%); y respecto de los *gastos* (10%). Otros temas, de los que se consulta en menor porcentaje, son las remuneraciones, los programas de subsidios, los contratos, las auditorías y los datos personales, entre otros.

Los solicitantes que más información demandan son los académicos (21%), seguidos por las empresas (16%), el sector gubernamental, es decir, el mismo Gobierno (9%), y los medios de comunicación (7%). Estos datos fueron sorprendidos, pues se esperaba que el porcentaje más alto de solicitudes proviniera de los medios de comunicación y no se pensaba que el Gobierno solicitara su propia información, es decir peticiones entre las dependencias. ¿Por qué el Gobierno utiliza este tipo de solicitudes? Las dependencias afirman que muchas veces resulta más fácil obtener la información de esta manera que por los medios convencionales.

En relación con la procedencia territorial de las solicitudes, cabe apuntar que aproximadamente el 50% del total proviene del Distrito Federal y el 13% del estado de México. Una posible interpretación es que muchas personas en otros lugares aún no tienen conocimiento de que puede obtener información haciendo uso del SISI. Un dato más sobre el mismo tema es que el país con mayores peticiones de información al gobierno mexicano es Estados Unidos, seguido de España. Quizá lo que explica mayormente tales consultas es el trabajo de investigación que realizan académicos nacionales y extranjeros sobre la administración pública mexicana.

---

14. El SISI es un mecanismo que instrumentó el IFAI con el objetivo de que cualquier persona pueda presentar a cualquier dependencia o entidad su solicitud de acceso a información pública o de datos personales, por vía de los medios electrónicos.

El IFAI también ha arrojado datos sobre la modalidad de respuesta<sup>15</sup>: *entrega de información en medio electrónico*, 53,8%; *información que está disponible públicamente*, 14,7%; *respuesta negativa por ser información clasificada*, 3,8%; *inexistencia de la información*, 3,3%; *la petición no es competencia de la Unidad de Enlace*, 15,9%; y *otras* 8,2%. A simple vista estos datos dan la impresión de que el porcentaje de negativa es muy bajo. Sin embargo, se han dado casos en que algunas dependencias han dado respuesta pero no contestan adecuadamente o informan que dicha respuesta está en su página electrónica y no es así.

***Es necesario que se vincule más la sanción con el acceso a la información, y dar al IFAI las herramientas para que garantice dicho acceso***

De acuerdo con Becerra, las dependencias y entidades que hasta el 13 de mayo de 2004 habían presentado más negativas de acceso a la información eran el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Función Pública, la Procuraduría General de la República, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Migración.

Por otra parte, de los 722 recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, el 54% se decidió a favor del solicitante, es decir, que se le tiene que dar acceso a la información; el 18% fue de no acceso y el 28% no procedió, es decir, que hubo errores y omisiones del recurrente. Es preciso señalar que el recurso de revisión puede tener los siguientes tipos de resolución: *confirmación o revocación* de la decisión que inicialmente hubiese emitido la dependencia o entidad; *modificación* respecto de los términos o contenido de la decisión que inicialmente hubiese emitido la dependencia o entidad; y *sobresimiento o desechamiento* del recurso por improcedencia<sup>16</sup>.

Para finalizar esta sección, los resultados de la evaluación del cumplimiento de la Lftaipg en la Administración Pública Federal arrojan como porcentaje definitivo un promedio general del 62,7%, tomando en cuenta para ello los apartados financiero, regulatorio, toma de decisiones, relación con la sociedad, organización interna e información básica. No obstante, dos apartados no alcanzaron siquiera el 50%: financiero (45,7%), y toma de decisiones (35,4%). Esto significa que los indicadores relacionados con sueldos, ejercicio del gasto, auditorías, subsidios y contratos contenidos en el apartado financiero por un lado, y los

---

15. Durante 2004, hasta el 13 de mayo.

16. V. Artículos 56, 57 y 58 de la Lftaipg.

indicadores de metas y objetivos e informes generales que forman parte del apartado de toma de decisiones, por otro, de alguna manera todavía son puntos débiles en el acceso a la información pública en México.

### ***Retos del acceso a la información***<sup>17</sup>

Es cierto que se ha dado un gran salto en materia de acceso a la información pública en México en los últimos dos años; sin embargo, siguen existiendo diversas debilidades en la Lftaipg y el IFAI. A continuación se expresarán algunos de los puntos débiles y retos que se identificaron.

De los sujetos obligados en la Lftaipg, solo el Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la PGR cuentan con una instancia reguladora para hacer cumplir la Ley, que no está subordinada al mismo sujeto obligado. En otras palabras, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos federales, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Lftaipg, ya que el IFAI no tiene atribuciones sobre tales instancias porque su autonomía no es constitucional<sup>18</sup>.

En términos de limitaciones legales, puede decirse que las capacidades de sanción son limitadas. Actualmente la sanción administrativa no cumple en su totalidad con el objetivo de la Ley (que es la publicidad de la información), por cuanto se castiga al funcionario, pero la respuesta a la petición continúa sin estar al alcance del solicitante. Por lo tanto, es necesario que se vincule más la sanción con el acceso a la información, y dar al IFAI las herramientas para que garantice eficazmente dicho acceso.

Otro tema tiene que ver con los conflictos que a menudo se suscitan con otras leyes –como la Ley de Instituciones de Crédito y Códigos Fiscales–, que contemplan los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Se sabe que estos secretos son esenciales para que la economía funcione bien porque resguardan información privada relacionada con el patrimonio de las personas y generan confianza entre los ahorradores e inversionistas. Sin embargo, tales secretos no deben ocultar el manejo de recursos públicos que le pertenecen, en este caso, a la sociedad mexi-

---

17. Esta sección retoma información de la entrevista a J.P. Guerrero Amparán: «El IFAI: transparencia, acceso a la información y corrupción» en *Bien Común*, año X N° 114, 6/2004, pp. 26-33; de J.P. Guerrero Amparán: «Ley Federal de Transparencia...», cit.; y de la presentación de Miguel Carbonell: «Acceso a la información del Poder Judicial», Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, junio de 2004.

18. «Marco teórico metodológico», ob. cit., pp. 50 y 66.

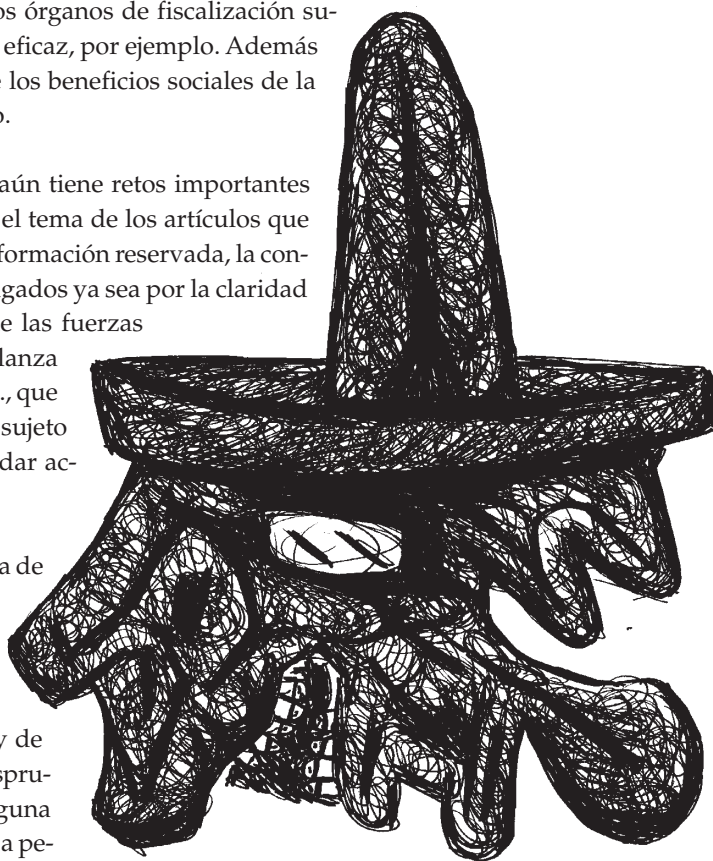
cana. El problema para el IFAI en tales áreas ha sido convencer que en casi todos los casos se puede entregar una versión pública de la información gubernamental que cumpla con el marco de la Lftaipg.

Dos temas más que hay que puntualizar y enfatizar son la resistencia burocrática y la participación ciudadana. El primero se traduce en que la transparencia atenta contra la cultura burocrática, ya que la información significa poder y al dar acceso a ella se altera esa estructura de poder. El segundo, es que el acceso a la información pública es una condición necesaria pero no suficiente para la rendición de cuentas, pues existen otros frentes que contribuyen con esta materia como las elecciones, los órganos de fiscalización superior y un Poder Judicial eficaz, por ejemplo. Además es necesario enfatizar que los beneficios sociales de la Lftaipg son de largo plazo.

La Ley de Transparencia aún tiene retos importantes por delante: por ejemplo, el tema de los artículos que guardan relación con la información reservada, la confidencial, y los sujetos obligados ya sea por la claridad de los conceptos o porque las fuerzas políticas inclinaron la balanza en uno u otro sentido (p. ej., que el Ejecutivo Federal sea el sujeto con mayor obligación de dar acceso a la información).

El IFAI, como consecuencia de los desafíos que impone su curva de aprendizaje y de implementación, ha elaborado un conjunto de criterios (de forma y de fondo), una especie de jurisprudencia, por llamarlo de alguna manera, para dar solución a peticiones de acceso a la información pública

relacionada con la Administración Pública Federal. Es importante señalar que tales criterios se encuentran en el informe anual publicado por el Instituto y sirven como base para dar luz sobre las pautas que se establecen con respecto a determinado tipo de información y su accesibilidad.



A manera de conclusión resulta imperativo subrayar que la Lftaipg se ha convertido en un instrumento valiosísimo de la consolidación democrática en México. En comparación con el pasado y la manera como históricamente se condujo la administración pública, vinculada estrechamente al Partido Revolucionario Institucional, el hecho de contar con la obligatoriedad de construir una memoria institucional, a la par de la accesibilidad de la información pública, le permite a la sociedad hacer un seguimiento más estrecho de las acciones y políticas que emprende el Gobierno. También le permite a la ciudadanía conocer los pasos que sirvieron de base para construir cierto tipo de políticas y los resultados que esas políticas están arrojando cuando se aplican.

Uno de los retos más apremiantes para el IFAI es extender su acción a muchos más círculos de los que reporta en su informe anual. No cabe duda de que se debe impulsar una campaña sobre los beneficios sociales que significa el uso de este instrumento, particularmente fuera de la capital. La difusión y el aprendizaje del uso de este tipo de herramientas van a producir necesariamente una sociedad mucho más informada y capaz de discernir sobre los distintos aspectos que tocan a la conducción del Gobierno y, por ende, fortalecerán los procesos democráticos del país. Una sociedad más informada siempre será una sociedad más clara sobre lo que busca alcanzar en el futuro para sus nuevas generaciones, y además conocerá mejor a sus gobernantes, a quienes debe exigir en todo momento rendición de cuentas y clara conducción. Sin duda tanto la Lftaipg como el IFAI son baluartes para el México del siglo XXI.

### Datos relevantes generados por el IFAI

- Impacto de la Ley Federal de Transparencia en los estados.
- Solicitudes presentadas en comparación con otros países.
- Uso del SISI.
- Promedio de solicitudes por mes.
- Temática principal de las solicitudes, perfil de los solicitantes de información, procedencia de los solicitantes y solicitudes provenientes del extranjero.
- Modalidad de respuesta a solicitudes de información (entrega de información, información disponible, negativa e inexistencia de información).
- Dependencias con más negativas de acceso a la información.
- Recursos de resolución interpuestos ante el IFAI y sus resoluciones / Recursos y líneas de interpretación.
- Tipos de resoluciones.
- Resultados de la evaluación sobre el cumplimiento de la Administración Pública Federal a un año del IFAI.