

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**“El papel de la sociedad civil organizada en la construcción de la
democracia. El caso del IFAI de 2008 a 2010”**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**PRESENTADA POR:
OSCAR ALVARO MONTES DE OCA**

**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. JOSÉ ANTONIO O`QUINN PARRALES**

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, luz, motivación y origen de mis distintos rumbos...

*A José Antonio O´quinn y Cristina Reyes,
profesores, amigos y maestros de mi vida Universitaria...*

*A Emilio Arriaga, Oliver Hernández, Gabriela Leyva
y Jorge Arzate
de quienes aprendí a ver más allá de la teoría...*

*A Alberto Bialakowsky, Guy Bajoit, Pablo González Casanova y
Norberto Cambiasso, agentes de inspiración
para conocer otras realidades...*

*A Jorge Olvera y Luis Parra, por su infinita confianza en mis
proyectos y esencia universitaria...*

*A mis compañeros, maestras, maestros, amigas y amigos
que hicieron de mi etapa universitaria, una de las
mejores de mi vida...*

A Sara...

A mi Universidad...

ÍNDICE

1.- PRESENTACIÓN 5

2.- CONSIDERACIONES SOBRE LA DEMOCRACIA

2.1.- Un acercamiento a la teoría democrática contemporánea 15

2.2.- ¿Qué es la democracia? 15

2.3.- Composición 19

2.4.- Ventajas y deudas de la democracia 20

2.5.- Prospectiva del sistema democrático 22

3.- CONSIDERACIONES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL

3.1.- ¿Qué es la sociedad civil? 26

3.2.- Historia y sociedad civil 27

3.3.- Sistema de sociedades 30

3.4.- Construcción del concepto y del sujeto histórico 34

3.5.- Consideraciones sobre la Sociedad Civil en América Latina 38

3.6.- Primeras expresiones de la sociedad civil en el continente 40

4.- LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

4.1.- Inicios 48

4.2.- El EZLN: desavenencia de la línea histórica 57

4.3.- Sociedad civil contemporánea 58

4.4.- El fin de la hegemonía 61

4.5.- Nuevas formas de organización 63

5.- EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

5.1.- Antecedentes del derecho a la información y transparencia 64

5.2.- El grupo Oaxaca y la lucha por el acceso a la Información 66

5.3.- La constitución del IFAI 67

5.4.- Conformación, función y órganos de gobierno 71

6. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE RESPUESTAS NEGATIVAS A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA POR PARTE DE LAS DISTINTAS SECRETARÍAS O DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DE 2008 A 2010 72

7. ANÁLISIS CUALITATIVO DE RESOLUCIONES DEL IFAI. ALGUNOS CASOS DE 2008 A 2010 84

7.1.- Selección de casos 85

7.2.- Casos con sentido a favor del recurrente (Modificación de la información)87

7.3.- Resoluciones donde se confirma la información brindada por las instituciones 98

8.- Conclusiones 111

9.- Bibliografía 120

10.- Anexos 126

Planteamiento del problema

La sociedad es un sistema que se desarrolla y evoluciona constantemente, por lo que hablar de una misma sociedad en distintos espacios y tiempos sería perder de vista todos los cambios que han existido a lo largo de la historia. Para su organización se han perfeccionado instituciones políticas, sociales-culturales y económicas que han permitido su supervivencia y la mejora constante de las condiciones de vida de los sujetos sociales. Actualmente nos encontramos bajo una forma de organización democrática expresada en sociedades complejas que se conforman por distintos grupos; sin embargo consideramos que a partir de la perspectiva de la sociedad como sistema, existen tres subsistemas donde se puede agrupar a todos los sectores de la población que son: el subsistema político-administrativo; el subsistema social-cultural y el subsistema-económico.

En lo que respecta a nuestro trabajo consideramos primordialmente la relación entre los dos primeros actores; por un lado el gobierno como subsistema que procesa y ejerce las reglas y decisiones que se consideran como necesarias para la cohesión social, y por el otro la sociedad civil/ciudadanía quién elige a los gobernantes y hace parte de la vida cotidiana el modelo de convivencia y desarrollo elegido estos, retribuyendo a través de distintos tipos de movilización y acción colectiva las demandas que no se han cumplido. En un sentido estricto, en la democracia ambas partes gozan de la misma importancia y tienen una interdependencia que los obliga a ser agentes sociales activos para un equilibrio del poder, sin embargo consideramos que se le ha dado históricamente un papel de mayor importancia al sistema político para la construcción de la democracia; esto ha generado una despolitización de la sociedad civil que, a nuestra consideración es la causa de la descomposición institucional y de representación que vivimos actualmente. A través de un estudio de caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos se propone establecer la calidad de la democracia en México a partir de la participación de la sociedad civil como constructor democrático de igual importancia que el sistema político. El caso será analizado a partir de la siguiente propuesta:

“El nivel de democracia puede ser entendido a partir de cómo se relaciona el subsistema social y el subsistema político, mediado por instituciones que dan igualdad a distintos grupos, como base legítima para la permanencia de la cohesión social”.

Introducción

Nuestra época está caracterizada por una incertidumbre acerca de un futuro cada vez más dudoso, debido a procesos como: la globalización, el neoliberalismo económico, la falta de legitimidad de las instituciones políticas y sociales y una falta de representación en los distintos poderes de gobierno. Es entonces que ante la falta de garantías para la sociedad, nuestro sistema político y por ende la democracia, como su régimen de representación buscan una reestructuración que les dé cabida en este nuevo sistema; actores como las organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y la sociedad civil organizada asume una posición fundamental en la constitución de este nuevo régimen de poder. A causa de una crisis del sistema económico, político y diversas instituciones sociales y religiosas, (fenómeno que se presenta a nivel global) actualmente se habla de una *sociedad del riesgo* o de los problemas de legitimación del sistema político, resultado de las contradicciones del modo de producción capitalista (U. Beck, 2006; I. Wallerstein, 2012; N. Chomsky, 2012; A. Touraine, 2005). La falta de respuesta por parte del sistema Estatal hacia las necesidades de la población en general (empleo, seguridad, vivienda, salud, educación) ha presionado a la sociedad civil a autorganizarse y unirse para dar una solución a muchas de estas demandas compartidas. Esto ha generado que la sociedad civil en su forma organizada asuma un papel cada vez más importante en la transformación de instituciones que son ya obsoletas o no cumplen con sus principales objetivos. En palabras de Beck (2006), la sociedad civil organizada puede ser el próximo grupo que pueda encabezar la toma de decisiones a nivel global, gozando de una valiosa legitimidad y autoridad por su cercanía con la población en general, representando los verdaderos intereses de esta. Se pretende poner a prueba esta propuesta teórica realizando un estudio como una institución que fue creada a partir de una demanda de la sociedad civil, respondiendo al

resguardo de uno de los derechos fundamentales en la sociedad del siglo XXI que es el derecho a la información. Se buscará comprobar o disprobar la tesis de Noam Chomsky (1997) acerca de que el nivel de democracia de una sociedad se ve reflejada de acuerdo al nivel de la participación ciudadana.

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio de:

1.- El IFAI como resultado de la conjunción de diversos discursos de la sociedad civil, que es al mismo tiempo, espacio de discusión libre de los términos democráticos

2.- Realizar un análisis de como el IFAI ha asumido la responsabilidad de vigilar el derecho a la información y a la transparencia, a través del examen cuantitativo y cualitativo de resoluciones presentadas entre 2008 y 2010.

Relevancia social

A través de las pláticas cotidianas, los noticieros, los periódicos, indicadores económicos, niveles de violencia etc. podemos ver que las distintas sociedades del mundo, y los sujetos que la componen se encuentran en una crisis en cuanto a sus garantías básicas como lo es la salud, vivienda, educación, seguridad y capacidad de participación política. Esto nos conduce a pensar en la idea de una revolución o cambio necesario para mejorar el estado de las cosas como se encuentran actualmente. En el caso de México muchos invocan a la lucha armada en forma de insurrección, otros tantos a la llegada de un partido de izquierda al poder, y una mayoría que se encuentra en un plano de indiferencia esperando que algún factor externo mejore su situación. Nos encontramos en una época que para algunos analistas (Enrique Dussel <1996, 2007>; John Holloway <2011>, Alberto Bialakowsky <2008>, Slavov Zizek <2010>, Atilio Borón <2003>, entre otros) es una crisis del modo de producción capitalista en su carácter neoliberal y financiero; por lo que este, para su supervivencia acude a acciones cada vez más agresivas que afectan directamente a la población mundial. Tal es el caso del paquete de “reformas” que se han implementado a partir del presente sexenio, tales como la reforma: energética, educativa, laboral, político-electoral, hacendaria, de

medios, entre otro conjunto de leyes donde ni el mismo gobierno es capaz de sustentar cuáles serán los beneficios para la población con la implementación es estas.

La situación actual es de perplejidad; como señala Carlos Acosta Córdova (Proceso 1974) la economía en 2013 apenas creció un 1.06% con una catastrófica dependencia de las exportaciones a Estados Unidos; una tasa de desocupación (hasta el primer semestre del 2014) de 2 millones 733 mil personas. En cuanto a salarios el INEGI reporta en el segundo semestre de este año 6.6 millones de personas que ganan apenas un salario mínimo, y un ingreso laboral de apenas mil 516 pesos para este semestre. Esto se traduce al mismo tiempo en una crisis política de representación; donde según Arturo Rodríguez García (Proceso 1974) quién consultó a tres investigadores quienes dan un seguimiento al actual gobierno, teniendo como conclusión principal: “La ausencia de un modelo de desarrollo que articule las reformas con el avance democrático y la reducción de rezagos sociales” (Proceso 1974:10) afirmación realizada con las siguientes bases: La reforma político-electoral, “más que facilitar la participación de la sociedad, explica, se fortalece la *partidocracia*¹. El mismo reportaje remite a una encuesta realizada por el Pew Research Center (PRC) donde señala que 6 de cada 10 mexicanos no aprueba la gestión económica, y respecto a la reforma energética hay un 60% de desaprobación con un 37% de indecisión. Todo esto da como resultado que el mandatario del ejecutivo tenga una aceptación menor al 50% en casi todas las encuestas [Mitofsky, GEA-ISA, Parametría, el Grupo Reforma y Buendía-El Universal] (Proceso 1974:13-14)

Todo esto deviene en una crisis del sistema político que, como reflejan las encuestas del Latinobarómetro en su informe para 2013 un 16% cree que es mejor un régimen autoritario mientras que un 37% le da lo mismo si es sistema democrático o autoritario. Indicadores que a final de cuentas no son ajenos a la realidad vivida día a día donde la sociedad está más preocupada por el desempleo o la inseguridad, que por dar seguimiento a la actuación de sus gobernantes; sin embargo todos los investigadores antes citados saben que la principal crisis política es por la *falta de participación de la sociedad civil en la formulación y toma de decisiones*, es por eso que

¹ Original entre comillas.

consideramos fundamental entender cuáles han sido los hechos históricos de consenso entre la sociedad civil y la sociedad política, para así poder generar una agenda donde se dé importancia imprescindible a la sociedad civil en la construcción de la democracia. Es aquí donde pretendemos hacer una reflexión de como la revolución se puede dar dentro del propio sistema, y que el sector que por lo general ha sido desplazado o marginado de la detentación del poder, puede llegar a exigir lo que le corresponde si se organiza. La sociedad civil o ciudadanía es diferenciada de los funcionarios de gobierno o consorcios empresariales, principalmente por que incluye a la mayor parte de la población y es el conjunto sobre el que recae y tienen consecuencias todas las decisiones de los primeros. La sociedad civil es aquella que habita en un Estado, goza (en teoría) de derechos de ciudadanía, es contribuyente del sistema político y económico, y es el factor indispensable para la existencia de la sociedad. Como se mencionó antes, es sobre este sector en el que recaen y se presentan todas las consecuencias de las decisiones tomadas por los grupos políticos y empresariales; si hablamos de que existe una crisis de las instituciones básicas de la sociedad (como las ya mencionadas) es la sociedad civil la que sufre y costea esta crisis, llevándola a un régimen de autocracia y falta de garantía en sus derechos básicos.

La trascendencia social del presente trabajo se encuentra en que se ve como necesario el rescate de la importancia y el poder de la sociedad civil en la toma de decisiones y repartición de provisiones y servicios, que hasta ahora solo ha recaído en grupos de élite. Este trabajo pretende comprobar que la sociedad civil en pleno goce de sus derechos y obligaciones, tiene la capacidad y competencia de exigir las condiciones necesarias de convivencia, bien estar y buen vivir, pero esto solo se puede lograr a través de una *sociedad civil organizada*. Es por ello que se realiza un estudio de un caso que consideramos en gran medida un éxito en la construcción de una democracia social como lo es el IFAI, lo que nos permitirá analizar al mismo tiempo el nivel de democracia en el que se encuentra nuestro país. A través de un análisis de esta institución pretendemos comprobar que la ciudadanía como sistema, está siendo ese importante actor que crea caminos alternativos a la rebelión armada o la indiferencia y el nihilismo político .

Relevancia académica

Retomaré tres corrientes teóricas que en los últimos años, y hoy más que antes, han adquirido una importancia fundamental en el debate sobre la crisis del sistema mundial y sus instituciones. La primera es la democracia para Noam Chomsky (1997), quien argumenta que la situación de la democracia de un país se puede conocer de acuerdo al nivel de participación ciudadana. Esto nos llevará a todo un rescate de los principales debates en torno a la democracia, desde su idea más original acerca del “el gobierno del pueblo” hasta la concepción frankfurtiana de “la democracia como sistema de dominación”; con este traslado a las principales concepciones de la democracia, buscaremos determinar si este régimen político es solo una forma de control de masas o si realmente se puede transformar en una forma de poder de las mayorías.

En otro sentido, retomamos la propuesta de Antonio Gramsci (1981) quién a través de una propuesta de estudio de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, veremos cómo la principal característica de una sociedad civil organizada debe ser su existencia como espacio de discusión de los temas políticos, que después deriva en distintas formas de acción colectiva como la movilización social, la desobediencia civil, las propuestas ciudadanas y sus candidaturas. Esto con el fin de diferenciar a esta sociedad civil organizada de la forma fetichizada que se presenta actualmente bajo algunas Organización No gubernamentales o sin fines de lucro, que más que convertirse en espacio de discusión, son intentos de legitimación promovidos por cuadros políticos que tienen fines electorales, o en el caso de las organizaciones sin fines de lucro, sólo buscan encubrir empresas que quieren deducir impuestos o legitimarse ante la sociedad; ambas sin poner en tela de juicio valores fundamentales como la democracia, haciendo moda de las movilizaciones originales como el respeto hacia los derechos de los niños, de la mujer, el respeto a la elección de género, movimientos ambientalistas o de capital electoral en general. La última corriente que tomamos es acerca de la sociedad civil o ciudadanía; desde una breve descripción de su nacimiento, tomando como referencia la tan aclamada revolución francesa hasta sus distintas transformaciones a través de los denominados Nuevos Movimientos Sociales

<Alain Touraine (1987), Alberto Mellucci (1999), Cohen y Arato (2000)> y las nuevas formas de organización social a las que refiere el mismo Touraine. Estudios se han dedicado principalmente a analizar cuál ha sido la situación y los cambios en cuanto a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, desarrollando teoremas y teorías acerca de las condiciones necesarias para que la sociedad civil se organice. Esto nos conduce al vínculo principal entre la importancia social y académica de esta investigación, y otras de su tipo: *tanto desde el enfoque social, como desde la academia, se ve en la sociedad civil organizada el camino más oportuno y viable para el cambio que todos creemos necesario, desde los sectores en el poder, hasta los marginados.*

Objetivo general

- Analizar el papel de la sociedad civil organizada en la construcción de la democracia, a través de un estudio cuantitativo y cualitativo de demandas de información y resoluciones promovidas por el IFAI de 2008 a 2010.

Objetivos particulares

- Poner a debate las principales corrientes contemporáneas en torno a la idea de democracia, llegando a un concepto que se enfrentará con el estudio de caso retomado en este trabajo.
- Aportar a la construcción y diferenciación de los conceptos de: sociedad civil organizada, asociación civil y participación ciudadana respecto a sus formas fetichizadas tan de moda en la actualidad.
- Analizar las bases sociales sobre las que se presenta la sociedad civil organizada, es decir, condiciones económicas, políticas, sociales y culturales.

- Delimitar cuáles son los principales actores de la configuración social actual, es decir, diferenciar la sociedad civil organizada, la sociedad política, empresarial, eclesiástica, académica y rural.

Hipótesis central

- Ahora bien, nuestro trabajo se basa en el análisis del trabajo realizado por una Institución que si bien pertenece al Estado tiene (o debe tener) un acercamiento más directo a la ciudadanía, refiriéndonos al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI)², ya que consideramos que este Instituto debe representar las características fundamentales de la democracia tal como la entendemos en este trabajo.
- La sociedad civil como espacio de discusión de temas políticos es la encargada de la modificación, creación y evolución de instituciones que median las relaciones con la sociedad política y el subsistema económico; siendo estas instituciones las que se encargan de vigilar el principal objetivo de la política que es mantener la cohesión social.

Hipótesis particulares

- Se demuestra históricamente que bajo condiciones específicas de carácter político, social y económico, la sociedad civil pasa de la entropía a la organización para exigir el cumplimiento de la satisfacción de necesidades establecidas en el contrato social.

² Cambio de nombre con el que originalmente se decretó como Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

- En la discusión acerca de la sociedad civil organizada (bajo el nombre de organización civil, ciudadanía, organización no gubernamental, etc.) no existe un consenso o definición clara acerca de que es esta, lo que genera que se utilice la denominación sin distinciones entre grupos y que puede obedecer a intereses de grupos poderosos “socialmente disfrazados”.
- Si bien, en cuanto a concepto y existencia se puede detectar un origen común de la sociedad civil organizada (en forma de ciudadanía), con el tiempo y el desarrollo histórico este sector se ha enramado de acuerdo a fines y composición, diferenciación que no está clara y se presta a manipulaciones de auto denominación por su importancia e imagen social.
- En Latinoamérica, la sociedad civil organizada tiene raíces teóricas y existenciales propias y diferenciales de la SC europea, angloamericana, asiática o africana. Es por ello que en Latinoamérica y en México se presenta una sociedad civil organizada con reivindicaciones, demandas e ideologías originales al contexto socio político del país, y del continente.

CONSIDERACIONES SOBRE LA DEMOCRACIA

2.1.- Un acercamiento a la teoría democrática contemporánea

Hablar de la democracia es tocar uno de los temas más sensibles en la historia del Estado moderno en cuanto a su complejidad para ser abordada a partir de un concepto. Se han intentado elaborar distintas estructuraciones teóricas acerca de ella que van limitándose conforme al espacio tiempo por lo que la primera anotación que realizamos sobre la democracia es que es una idea/concepto evolutivo y cambiante que adquiere características de un espacio/tiempo específico. El detalle a considerar y que creemos parte de su complejidad es que se intenta buscar un modelo teórico-conceptual lo más inequívoco posible para los distintos sistemas políticos mundiales, cuestión que nos permite entender el por qué es tan cambiante y caprichoso como concepto. En adelante presentaremos una serie de conceptos y teorías conocidos que por su alcance más o menos general son mayormente aceptados; no con la intención de generar un concepto propio si no de retomar los avatares para una definición que sea elocuente a nuestro trabajo de investigación. Después pasaremos a una presentación de características para abordar su representación positiva-negativa y así derivar en una crítica y propuesta para el tratado de nuestro estudio de caso. Todo esto se realizará de manera breve ya que no pretendemos hacer una disertación de lo que históricamente se ha elaborado de este tema.

2.2.- ¿Qué es la democracia?

A partir de obras magistrales más recientes de la teoría democrática, podemos detectar cambios con la idea sobre la democracia en distintas épocas. La más defendida es como se ha dejado de *idealizar* para comenzar a ser estudiada en cuanto a sus efectos, sus *pros* y *contras* pero principalmente, (y gracias a la influencia de la teoría crítica) comparar cuando la democracia es una forma de organización, y cuando es un sistema de dominación y control. Consideramos necesario comenzar con el concepto más popular y reconocido de la democracia desde su asimilación etimológica como *el poder*

que reside en el pueblo, pero una concepción simplista de esta forma de organización política nos restringiría a generar una teoría de la democracia adecuada a las formas de sociedades complejas contemporáneas por lo que requerimos profundizar en otro tipo de abordajes.

Uno de los ideales democráticos que se conservan hasta ahora es que el principio de la democracia es el sufragio universal, definido por Cerroni (1989) como la fundación del pleno derecho político; este nos dice que gracias al consenso se crea la conciencia política, sin él la política sería *el arte de pastorear a los hombres* por lo que el acuerdo general legitima a las autoridades. En sí el consenso no es solo una característica de la democracia lo es también de la misma sociedad desde sus orígenes; lo interesante del consenso en la democracia de la época actual sería analizar su funcionamiento a partir de la competencia de distintos grupos e ideologías donde entra toda una serie de teorías sobre los sistemas de control manipulación y dominación que permiten que el pueblo apoye a uno u otro grupo. Existen posturas más *optimistas* de la democracia con un incentivo liberal y competitivo para ver el sistema. Por ejemplo el mismo Cerroni (1969) define a la democracia como el régimen *trionfante sobre otros* ya que es una confrontación libre, razonada e informada; es un instrumento técnico que no hace distinciones ya que *es el único régimen en el que las leyes que tienes que obedecer están puestas por hombres que has escogido tú*; esto permite una coexistencia pacífica y no violenta. Si bien este podría ser un ideal y principio lógico de la democracia, no siempre es así como sería el caso de los representantes plurinominales en el Congreso mexicano y otros sistemas legislativos similares. Para Cerroni (1969) el estado democrático moderno:

“...se presenta como el régimen capaz de transformar los intereses en derechos-deberes, pero partiendo de los intereses mismos: capaz por tanto de producir una ley deseada por los ciudadanos, o sea una razón comunitaria fundada en la tendencia a implicar todas las voluntades y todos los intereses.” (Citado por Bravo y Uvalle; 1999: 142)

Si bien nuestro autor establece un estado esquemático de las relaciones democráticas consideramos que esas distintas *voluntades* se encuentran jerarquizadas por lo que no

podemos suponer que todas las voces y todos los grupos son escuchados y asimilados de la misma manera, sin embargo reconocemos la participación cada vez más activa de grupos de la sociedad civil y la sociedad económica con demandas que pueden ser o no asimiladas por los partidos políticos. Dentro de estas voluntades y voces diversificadas reconocidas en el sistema democrático, una de las ideas más debatidas es la cuestión de la *democracia de las mayorías* que como podemos notar en Bobbio:

“Por sistema democrático se entiende un conjunto de reglas procesales de las que principal, pero no la única, es la regla de la mayoría (...) cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres” (Bobbio; 2001: 74,77).

Postura más neutral y que establece de manera simple como las mayorías juegan un papel fundamental más no determinante. En lo que respecta a las mayorías Cerroni escribe que es importante no dejar a las minorías atrás ya que son ellas las encargadas de criticar la acción y decisión de las mayorías, así mismo son las que ejercen presión con respecto a las cosas que se están haciendo incorrectamente y son las que pueden exigir una alternancia en el gobierno. Esto plantea uno de los principales obstáculos que enfrenta la democracia aplicada y es ¿cómo llegar al consenso de mayorías sin descuidar los intereses de las minorías? Pareciera que más allá de un problema político habláramos en términos de justicia donde impera la idea de una *justicia distributiva* como aquella donde se intenta equilibrar las oportunidades de crecimiento de distintos grupos.

Robert Dahl, sostiene que la democracia funciona a manera de *poliarquía*:

“... una democracia existe solo cuando es el resultado de sus valores e ideales, y trata separadamente los hechos y las normas, no es más que una estrategia analítica, esa estrategia es necesaria, porque mientras la palabra democracia resulta adecuada para fines normativos, parece inadecuada en el plano de la descripción, en el que la palabra poliarquía es más justa (...)”. (En Del Rey Morato; 1996: 76-78)

Cabe recordar que Dahl (1997) entiende por poliarquía un escenario de confrontación y competencia entre distintas élites políticas para obtener el apoyo de los votantes y así impulsar reformas y políticas que benefician a los grupos propios. Es por ello que él afirma que la democracia no se vuelve más que un ideal a alcanzar ya que en la práctica real es el *gobierno de muchos* el que impera como régimen y con distintas etapas históricas.

Se reconocen históricamente tres etapas de *democratización* a nivel mundial que se caracterizan por el surgimiento y perfeccionamiento de este régimen a modo de *efecto domino*. Samuel Huntington identifica dos olas previas de democratización, una lenta y prolongada desde 1828 hasta 1926 y una segunda posterior a la Segunda Guerra Mundial, entre 1943 y 1964 (En Diamond; 2000: 15) contando con la presente (3ra) desde 1974. Del Rey Morato (1996) retoma la idea de Dahl quien entiende tres periodos en la poliarquía. El primero es en donde aparecen los partidos políticos, la prensa de masas y la radio. El segundo culmina con la aparición de la comunicación. En el tercer periodo intervienen las élites ocultas especializadas en marketing, sondeo y estrategias de comunicación. En lo que se refiere a este estudio de características de poliarquías o sistemas democráticos poliárquicos Coppedge (2000) describe algunas de las características que miden casas encuestadoras para conocer el nivel de democracia a nivel mundial:

“...la escala está constituida por cuatro componentes: indicadores de la relevancia y limpieza de las elecciones, la libertad de organización, la libertad de expresión y el pluralismo en los medios de comunicación”. (En López y Mainwaring: 108).

Este estudio más pragmático del régimen de gobierno nos permite conocer a través de estudios cuantitativos y cualitativos que tan cerca se está de una democracia *liberal*, de una poliarquía o de una democracia simplemente formal.

2.3.- Composición

Para Alain Touraine (1995) la democracia tiene tres actores principales: el Estado como estructura política y económica encargado de defender la unidad y la fuerza de la sociedad nacional; la sociedad política que es la encargada de hacer funcionar a la sociedad civil combinando la pluralidad de intereses con la unidad de la ley, y la sociedad civil que está dominada por las relaciones sociales que pueden ser conflictos de cooperación o negociación. La democracia es verdaderamente un tipo de sistema político que se define por las relaciones que se establecen entre los individuos, la organización social y el poder político. Las fuerzas sociales y políticas se empeñan en transformar el Estado de derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los propios de cada grupo. El principal aporte de esta perspectiva es que se analiza el juego político como una competencia, una suerte de consensos y disensos entre los tres actores del sistema; si no existe un intermediario entre Estado y sociedad civil no hay democracia. La democracia es una mediación institucional entre Estado y sociedad civil, cuya libertad descansa sobre la soberanía nacional.

Esto nos lleva a pensar la intencionalidad de este análisis categórico ya que para Touraine cada actor tiene su papel en la acción social y la defensa y cumplimiento de sus respectivos roles permite el funcionamiento del sistema democrático. En otras palabras la sociedad civil existe para expresar las necesidades generales de los ciudadanos así como hacer presión para que estas necesidades se transformen en obligaciones del Estado. Así mismo el grupo político (en la calidad de un régimen representativo democrático) debe estar capacitado para institucionalizar las demandas que promuevan el consenso y el bienestar social. Este es un punto trascendental para el análisis de la democracia contemporánea en teoría y en práctica como el instrumento que ha venido a cambiar y revolucionar el contacto entre la sociedad civil y el grupo político. Tal como lo mencionamos anteriormente *la democracia más allá de ser la expresión institucional de las necesidades de los ciudadanos se convierte en un juego político y económico para controlar los principales medios de adoctrinamiento cultural (dentro de ellos los mass media) y así obtener la legitimidad de la sociedad aplicar acciones que pueden o no beneficiar a ambos grupos.*

2.4.- Ventajas y deudas de la democracia

Popper dice que solamente en los gobiernos democráticos los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre (En Bobbio; 2001: 46). La democracia busca una sociedad pacífica en donde las decisiones se tomen para favorecer a una mayoría; en ese sentido reconocemos el régimen democrático como la forma de organización ideal para la organización de sociedades tan complejas como las contemporáneas, sin embargo precisamos exponer una serie de características positivas y negativas que detectamos de este régimen en cuanto a su praxis en la política real. Dentro de las características negativas retomamos la idea de Del Rey Morato (1996) acerca la falta de responsabilidad en disminuir las distancias entre representantes y representados, de rendir cuentas ante el electorado, de conseguir una mayor proximidad del poder, de la receptividad para las demandas sociales, que complemente la idea de Cerroni (1989) donde se plantea que el fin último de la democracia es garantizar la libertad y la igualdad; la libertad para vivir como seres civiles, y la igualdad para garantizar que se creen leyes iguales para todos, por lo que la igualdad se convierte en un término clave para el ejercicio de la democracia. Para abonar a esta representación retomamos la propuesta analítica de Coppedge (en López y Mainwaring; 2000) acerca de una relación entre la modernización (desarrollo económico) y fortalecimiento de la democracia, ya que una de las promesas de esta misma modernización fue que conforme se consolidara una economía neoliberal en cada país, los niveles de democracia aumentarían relativa a esta, promesa que como sabemos no se ha cumplido ya que en países considerados en desarrollo y países con economías sólidas las características básicas de la democracia siguen sin cumplirse del todo.

Respecto a esto Diamond menciona que en la tercera ola:

“[Tras la caída de los regímenes comunistas y de Europa del Este] ...estos signos y pasos positivos fueron contrarrestados en muchos países por condiciones que hacen que la democracia electoral en la región sea cada vez más hueca, iliberal, delegativa y mortecina... la persistencia de violaciones de los derechos humanos y la ineficacia judicial, además de la explosión de la corrupción y la erosión

del imperio de la ley bajo la presión del tráfico de drogas, ponen de relieve la profunda brecha entre democracia formal y liberal... En estas circunstancias, las elecciones [...] no pueden señalar en sí mismas la presencia de una democracia liberal. (En López y Mainwaring; 2000: 61-65)

Concordamos en que con la existencia un proceso electoral no puede garantizar que existe una democracia real o liberal en términos de Diamond, ya que estas elecciones pueden ser manipuladas de manera estructural si las instituciones favorecen a los distintos grupos de la clase política y no a los derechos civiles y políticos del ciudadano, tal como ha sucedido en la historia electoral de México donde acciones como el corporativismo, clientelismo, la compra de votos y las campañas de desprestigio no han sido penalizadas por institutos como el ahora Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJE) ni la Suprema Corte de Justicia, por lo que en lo que respecta a nuestro trabajo *uno de los principales indicadores del nivel de democracia es el posicionamiento de las instituciones públicas a favor de los derechos ciudadanos.*

Y dentro de estas formas de *asimilación* de las reivindicaciones y demandas ciudadanas, consideramos imprescindible el trabajo realizado a través de la comunicación política la cual entendemos como:

“...la relación que mantienen gobernantes y gobernados, en un flujo de mensajes de ida y vuelta, a través de los medios de comunicación social, y con el concurso de periodistas especializados en cubrir la información generada por las instituciones y los protagonistas del quehacer político (...) hay comunicación política en aquellas sociedades que privilegian el pluralismo, y en las que circulan distintas versiones sobre los hechos de la actualidad” (Del Rey Morato; 1996: 183)

Las herramientas utilizadas para la comunicación política pueden ser elementos para la información o *desinformación* de la sociedad en general que, como podemos detectar nuevamente en el caso de México, los medios teóricamente públicos son manejados por los grupos de la clase política por lo que la versión que brindan acerca de los programas políticos y sociales son netamente unidireccionales ya que no permiten una retribución ni contra-argumentación para el sector civil , es por ello que más allá del

trabajo de los distintos medios de comunicación el Estado debe garantizar canales de comunicación directos con la ciudadanía.

Es importante considerar una de las principales críticas que se le realiza al sistema democrático desde los distintos exponentes de la Escuela de Frankfurt acerca de que la democracia se convierte en una herramienta de legitimación para hacer sentir al ciudadano parte de un sistema donde se pretende escuchar sus necesidades como sujeto privado y social, y a través de la votación se le invita a elegir a sus representantes, todo esto cuando estructuralmente existen mecanismos de control y dominación que han determinado el porvenir de la sociedad mucho antes de que esta pueda ser partícipe de los mecanismos de gobierno, en otras palabras la democracia es sólo una ficción que intenta ocultar el problema sustancial que es la determinación social hacia un tipo de racionalidad que sirve a los intereses de unos pocos (Friedman; 1986). Respecto a esto Habermas (1999) analiza como esta racionalidad se impone a través de *medios de adoctrinamiento cultural* como la educación y los medios de comunicación, por lo que el creer que la democracia atañe sólo a las instituciones políticas sería un error de amplitud.

2.5.- Prospectiva del sistema democrático

A continuación retomaremos algunas de las ideas principales acerca de lo que es y lo que debe ser la democracia según la perspectiva de distintos analistas para obtener así una propuesta teórica y conceptual que sirva como base a nuestro estudio de caso. De las características que retomamos se encuentra la de Dahl quien propone la generación de un grupo de ciudadanos informados vinculados a través de los medios de telecomunicación, complementando el papel del poder legislativo (En Del Rey Morato; 1996) donde no sólo la existencia de una ciudadanía, si no la participación de una ciudadanía informada se vuelve la base para alcanzar un ejercicio democrático pleno. Respecto a esto Almond y Verba (En del Rey Morato; 1996) entienden que la cultura política de la democracia es:

...la cultura cívica que supone participación de los individuos en estructuras de todo tipo (...) El individuo con cultura cívica tiene conciencia crítica y se expone en gran medida abiertamente a los medios de comunicación (...) Todo lo que sea potenciar la cultura cívica supone apuntalar la democracia como sistema político y como forma de vida (Del Rey Morato; 1996: 381-383),

Por lo que una de las mayores coincidencias en las distintas posturas de nuestros autores es una participación cada vez más activa e informada de la sociedad. Sin embargo no podemos dejar de lado el papel fundamental de los grupos de la clase política que buscan detentar el poder, ya que como menciona Diamond:

Todos los competidores o potenciales competidores políticos de importancia... deben llegar a considerar la democracia... como “el único juego posible”... (Estos) abarcan un cambio en la cultura política (Diamond; 2000: 73-74)

Entendiendo que el mensaje es también refiriéndose a la imposibilidad de luchas armadas o guerrillas que en otro tiempo fueran parte de las opciones políticas, así mismo el considerar dictaduras o sistemas autoritarios pareciera una opción cada vez menos viable, eso si no consideramos los recientes resultados recientes del Latinobarómetro (2013) que en sus derivaciones para México señala que un 16% cree que es mejor un régimen autoritario mientras que un 37% le da lo mismo si es sistema democrático o autoritario. Sin embargo creemos que esto se debe a una falta de credibilidad en las instituciones y la clase política, así como un desconocimiento amplio sobre los valores democráticos por parte de la población. Es por ello que el papel de las instituciones y las fuerzas políticas es básico para recuperar la credibilidad de la sociedad en este régimen que desde la perspectiva de este trabajo reiteramos que es el único viable para el gobierno de las sociedades del siglo XXI, por lo que las acciones deben ir en torno a:

(Buscar mecanismos que)...mejoran directamente la gobernabilidad al fortalecer la capacidad del Estado... Otros perfeccionan las funciones representativas del gobierno democrático al fortalecer los partidos políticos y sus vinculaciones con los grupos sociales, reducir la fragmentación en el sistema partidista, reforzar la

capacidad autónoma y la responsabilidad pública de legislaturas y gobiernos locales y vigorizar la sociedad civil. (Diamond; 2000: 75-76)

Por lo que nuestra propuesta tanto teórica como práctica para el régimen democrático versa en lo siguiente:

La democracia debe ser un sistema de gobierno multidireccional, representativo y de rendición de cuentas que tenga como características lo siguiente:

1.- Consenso: Entendido como la confrontación, debate y resolución de conflictos entre los grupos de la clase política, los grupos del sector económico y la sociedad civil organizada en grupos sin fines partidistas, mediado por instituciones públicas que garanticen los derechos de todos los grupos.

2.- Representación: Debe ser un sistema representativo donde la elección de funcionarios de gobierno sea en representación sectorial, distrital, municipal, estatal y federal.

3.- Libertad social: entendida esta como el ejercicio pleno de la libertad individual dentro de lo que permite el Estado de derecho, donde se avalen las garantías individuales así como los derechos civiles y políticos; desde el derecho a la vida, a la seguridad social, a la educación, a la rendición de cuentas, a votar y ser votado, a la expresión libre del pensamiento y la participación en los asuntos políticos del país.

4.- Rendición de cuentas y transparencia: Este debe ser un aspecto fundamental en el sistema democrático, ya que como buscaremos demostrar más adelante, el derecho a una información veraz, imparcial y clara es el rasgo fundamental para obtener la legitimidad de la sociedad no sólo hacia un gobierno, sino hacia todo el sistema de organización. La corrupción, el trato preferencial, los conflictos de intereses, el enriquecimiento ilícito y el uso ilegal de recursos públicos son dolencias que se pueden combatir a partir de generar y abrir los mecanismos de transparencia, que al mismo tiempo invitan al ciudadano a involucrarse en los asuntos políticos y así apoyar el régimen de gobierno.

5.- Instituciones fortalecidas: Las instituciones son el principal instrumento de mediación entre los distintos subsistemas sociales ya que mientras los grupos que detentan el

poder político pueden cambiar o modificarse, las instituciones deben garantizar el principal objetivo de la política que es mantener una sociedad cohesionada. Si estas siguen siendo sólo objeto de negociación entre partidos o son vulneradas a través de prácticas ilegales el sistema democrático no contará con las garantías necesarias para exigir a la sociedad una legitimidad y por tanto un respeto al Estado de derecho; instituciones fuertes no quiere decir instituciones híper-burocratizadas quiere decir organismos y entidades que no dependan de grupos políticos y donde la elección de dirigentes y estatutos corra a cargo de la sociedad civil organizada para así obtener instituciones que sean mecanismos de mediación y regulación de convivencia entre los subsistemas sociales.

CONSIDERACIONES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL

3.1- ¿Qué es la sociedad civil?

La conformación de comunidades desde sus inicios ha tenido variables y constantes que han sido integradas en distintas teorías. Desde la formación de las comunidades primitivas que describe Engels en “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado” (1884), hasta la formación de Estados nación que tuvieron sus inicios en Europa y son ahora un régimen de formación nacional imperante a nivel mundial. Dentro de las constantes antes mencionadas y un contenido necesario para toda comunidad o sociedad está la población, ya que ella conforma el principal objetivo y medio de las instituciones políticas, económicas, culturales, religiosas, etc. Se busca realizar un breve recorrido sobre la formación de la ciudadanía hasta su ordenación como *sociedad civil*; esto sabiendo necesario distinguirlas no sólo como etapas históricas, sino que se establezca una diferencia por el tipo de participación que tienen dentro de la conformación del Estado.

Para esta construcción histórica utilizaremos una perspectiva de la teoría crítica que según Axel Honneth se ubica:

“contra la tendencia a reducir la crítica de la sociedad a un proyecto de posicionamiento normativo, situacional o local, habría que hacer comprensible la relación en que se encuentra con las pretensiones de una razón que se ha ido formando en la historia”. (Honneth; 2009:29)

Si ubicamos a la Sociedad Civil como un sujeto que se ha ido construyendo a lo largo de la historia de la humanidad y que actualmente se encuentra vigente, podemos proceder a su entendimiento a partir de una reconstrucción crítica de su historia y sus ideales. Para este fin, utilizamos la propuesta de Honneth que formula a través de una organización de la forma crítica del análisis social, tres tipos de crítica que son los planteamientos de: *construcción*, *reconstrucción* y *genealogía*. Para este caso

utilizaremos las dos últimas que nos permitirán realizar una construcción crítica de la historia de la Sociedad civil; a partir de la idea de que:

“...en los enfoques reconstructivos se hace el intento de poner al descubierto en las instituciones y en las prácticas de la propia realidad social ideales normativos que puedan resultar adecuados para criticar la realidad existente; y de los enfoques genealógicos, se critica la realidad social demostrando cómo sus ideales normativos se convierten forzosamente en prácticas que estabilizan el dominio”. (Honneth; 2009: 33)

Existe una acotación un tanto superficial que dimensiona a la sociedad Civil en la *realidad existente, a priori*, como una organización práctica que *favorece las relaciones del Estado*; en este entendido intentamos desenmascarar las fundamentaciones y el discurso que existe detrás de este ente tal como se describe anteriormente, es decir, *el cómo la sociedad civil ahora en discurso es vista como parte de la ordenanza democrática del régimen de Estado siendo está en la historia un sujeto revolucionario*. Más que dar respuestas o parámetros para decir que es y que no es sociedad civil, lo que se intenta es ver las distintas formas de expresión y formación que tienen, resultado de circunstancias históricas y transformaciones sociopolíticas.

3.2.- Historia y sociedad civil

Antes de hablar de una *historia de la sociedad civil* es necesario pensar que una definición de lo que es en sí historia como concepto es muy debatible, principalmente entre la idea de la *historiografía* (como la historia escrita) y el concepto filosófico de la historia. Podemos remontarnos a la historiografía que para Herodoto consistía en *evitar que, con el tiempo, los hechos humanos queden en el olvido*, es por ello que se comienza a realizar una serie de escritos sobre las hazañas y victorias de héroes que libraron batallas míticas. Esta relación se mantiene durante un largo tiempo al contar las historias de conquistadores, reyes e imperios, que registraron sus biografías y es en gran parte la historia que conocemos. La crítica a la historiografía se genera a partir del

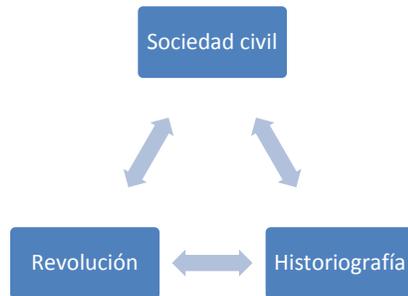
pensamiento del materialismo histórico y crítico que si bien podemos considerar varios referentes, se sitúa principalmente en Engels (1878) y algunos miembros de la Escuela de Frankfurt, destacando Walter Benjamin (1989), donde la invectiva es bastante básica: la historia que conocemos es la historia de la lucha de clases. Esta crítica es válida en la medida que consideramos a la historia como *lineal* o unívoca ya que esto es muestra de la expresión de un discurso oficial y unilateral lo cual deriva en la crítica a la historiografía como verdad única escrita. Walter Benjamin (1989) quien, en una sucesión de apuntes señala que en sí la historia no puede ser lineal, ya que solo estaría vislumbrando *la historia del opresor sobre el oprimido*. La necesidad de explicación y relación del concepto de historia con el de sociedad civil no es un agregado ya que se atañen desde varios niveles. El primero es que la misma historia de la sociedad civil puede estar inscrita en la idea lineal de historia o en una historiografía escrita por el vencedor, por lo que estructuralmente este sector que en la historia real se sitúa como oposición al discurso oficial o del opresor (bajo la lógica antes descrita) terminaría siendo parte del mismo discurso hegemónico y la historia oficial. Por otro lado, y como argumento inmanente de este apartado se encuentra el carácter ontológico y filosófico de la misma historia y ser de la sociedad civil y que coincide con la idea frankfurtiana de *la búsqueda del sujeto revolucionario* (Friedman; 1986).

Pero para entender a la sociedad civil como ese sujeto revolucionario³, es necesario entender la idea filosófica y crítica de *revolución*; como se había mencionado antes es en la teoría de Marx (1844; 1932; 1939; 1974) en donde podemos encontrar mayores referentes sobre el pensamiento e historia de la revolución. La idea inicial de Marx es que *la lucha de contrarios* (de manera más dialéctica) o *la lucha de clases es el motor de la historia*. Con esto entendemos que la historia para Marx y principalmente su avance depende en basta medida del conflicto estructural que existe desde la organización de la naturaleza, hasta su expresión humana que es la sociedad. Ralf Dahrendorf en su obra “El conflicto social moderno” (1994) crítica y aporta a la idea de revolución de Marx, argumentando que estas revoluciones son momentos coyunturales, que son antecidos por una época de oscurantismo, represión y tiranía, así mismo no

³ Entendido desde el estudio de la Escuela de Frankfurt que realiza Friedman como un actor social que este fuera de la historia.

siempre tiene un carácter positivo ya que puede devenir en algo igual o peor de lo que se originó.

Otro aporte de Dahrendorf (1994) es la tesis de la *revolución social* y la *revolución política*. La primera va dirigida hacia los cambios en la vida cotidiana, como cambios continuos; la segunda se entiende como los cambios rápidos en los momentos coyunturales. Retomando a los Frankfurtianos, ellos entienden la revolución a partir del mesianismo que consiste en la idea de que un sujeto que se encuentra dentro del mismo sistema y actúa bajo su lógica no puede llevar a cabo una revolución, solo un sujeto que se encuentra fuera de la historia (de ahí la idea del *mesías*) puede cambiar su rumbo, puede ser un sujeto revolucionario. Esta idea sobre la revolución como motor de la historia es rescatada desde nuestro punto de vista como la historia de la sociedad civil. Más que respuestas unívocas a esta tesis lo que pretendemos profundizar es: ¿cómo la sociedad civil (desde esta perspectiva) puede ser un sujeto histórico y revolucionario? y también sobre *la cuestión de la sociedad civil desde una perspectiva institucional y crítica*. En el siguiente gráfico se muestran las relaciones a las que se intenta aclarar:



En concreto si la historia de la sociedad civil es buscada en la misma historiografía, encontraremos una serie de eventos históricos donde un sector de la sociedad ajeno en esos momentos a la clase dirigente logró conformar una lucha política para la transformación del régimen que imperaba en su época, es decir, la sociedad puede ser asimilada como parte de la historia de los vencedores, sin embargo nuestra tesis es que

la sociedad civil como abstracción es un sector de la población que puede llevar a cabo luchas y movimientos políticos y sociales, pero una vez obtenido el cambio o los objetivos abandona su calidad de sociedad civil para dar paso a una clase dirigente y así se forme nuevamente una sociedad civil acorde al nuevo régimen. Esto deriva en parte de los planteamientos Touraine (1987) sobre la formación de los movimientos sociales que una vez que obtienen en su totalidad o en parte los objetivos de su formación el movimiento social se desintegra, lo cual nos lleva a nuestro segundo postulado que acerca de que *la sociedad civil (como sector de la sociedad) no puede ser al mismo tiempo sociedad civil y clase dirigente o política, ya que las funciones y los sectores sociales a los que pertenecen se diferencian en papeles y normas.* Para entender más a profundidad esto realizaremos una breve descripción de los subsistemas que componen la sociedad.

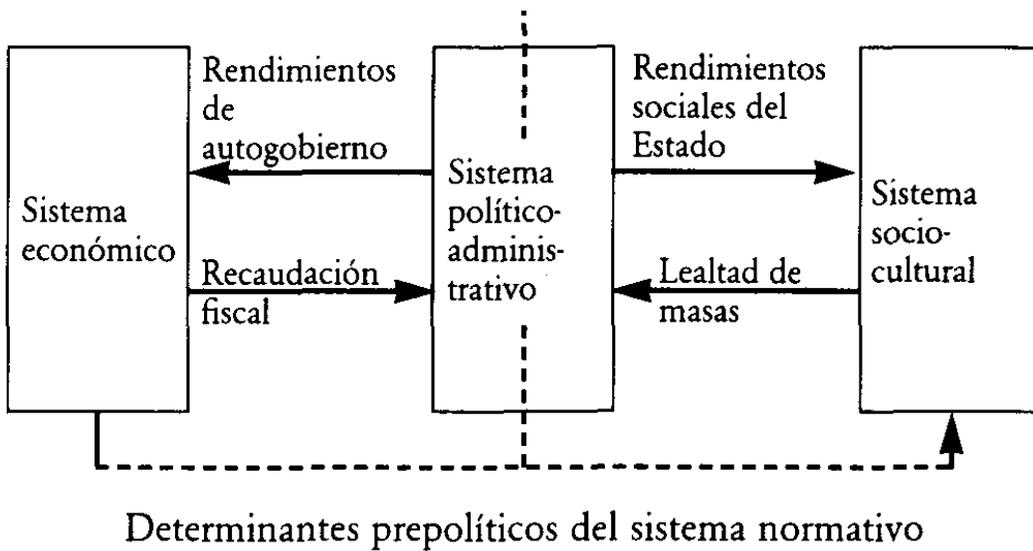
3.3.- Sistema de sociedades

La constante bajo la cual desarrollamos el planteamiento conceptual de que es la sociedad civil, es bajo el mismo escenario de *Sociedad*. Esta puede ser entendida como una organización, un conjunto o grupo de sujetos que comparten interacciones, símbolos, medios comunicativos y prácticas, o desde un punto de vista más político como un conjunto de instituciones tanto públicas como privadas. La definición a la que nos apegamos en este trabajo es la que resuelve la teoría de sistemas (son) unidades que resuelven los problemas objetivamente planteados mediante procesos de aprendizaje supra subjetivos. (Habermas; 1973)

La teoría de sistemas de Habermas nos permite vislumbrar las sociedades como relación *sistema-mundo de vida*, de la cual devienen tres subsistemas que son: *el sistema económico, el sistema administrativo (político) y el sistema sociocultural o social*. Esta distinción de subsistemas es compatible con el planteamiento de Cohen y Arato respecto a la constitución de la sociedad civil:

Entendemos a la “sociedad civil” como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. (Cohen y Arato; 1992: 8)

En el siguiente cuadro se muestra como la relación entre los tres subsistemas anteriormente planteados:



“Problemas de legitimación del capitalismo tardío” (Habermas; 1973)

Una visión más cercana a la teoría sociológica considera como sociedad civil: “normas, papeles, prácticas, relaciones, competencias y formas de dependencia o una forma particular de ver este mundo desde el punto de vista de la construcción de asociaciones conscientes y de la vida asociativa” (Cohen y Arato; 1992: 54) El planteamiento de estos autores detecta el inicio *activo* de la sociedad civil a partir de las luchas contra dictaduras comunistas y regímenes totalitarios, principalmente a partir de la guerra fría. Por tanto ellos descubren un problema para la distinción teórica entre sociedad civil y *sociedad burguesa*, necesaria para una teoría más objetiva de la sociedad civil; es así que sugieren que se diferencie a la civil de la que persigue intereses económicos, para así lograr desvincularla de la sociedad burguesa. Así mismo la sociedad civil *per se* debe estar separada principalmente de la sociedad política, tal como exponen Cohen y

Arato (1992) distinguiéndola de una sociedad política de partidos, de organizaciones políticas y de públicos y por otra parte de una sociedad económica compuesta de organizaciones de producción y distribución, por lo común empresas.

La complicación se presenta en el campo observable y de la vida cotidiana ya que:

- 1) Cada sociedad o subsistema (económico, político y social) está compuesto por sujetos que pueden pertenecer a uno o a los tres campos por lo que la adscripción suele ser específicamente por roles sin embargo, un empresario puede desempeñar su rol de trabajo, y al encontrarse en un espacio público desempeñar su rol social.
- 2) Los subsistemas no son mutuamente excluyentes ya que, como señalan Cohen y Arato:

En las democracias liberales la sociedad civil no necesariamente está en oposición a la economía y al Estado, si no que las tres son como esferas mediadoras en las cuales la sociedad civil logra influir sobre los procesos político-administrativos y económicos (Cohen y Arato; 1996: 10)

La otra cuestión es distinguir dentro del propio subsistema social la categoría de vida socio-cultural y la sociedad civil; es por ello que se exponen las siguientes características (apuntadas por los mismo Cohen y Arato) que nos permitirán hacer la distinción tanto de la sociedad política y económica como del propio subsistema social:

- a) La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de auto constitución y auto movilización (independientes de la influencia de otras esferas).
- b) El papel político de la sociedad civil a su vez no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural.
- c) (La sociedad civil organizada sólo puede ser concebida) en la medida en que nos concentremos en las relaciones de asociación consciente, de auto-organización y de comunicación organizada.

Sin embargo aún no queda muy claro cómo se puede distinguir la sociedad civil de la vida sociocultural; esto debido a que acotándonos a una definición más sociológica expresada anteriormente que va desde el punto de vista de la construcción de asociaciones conscientes y de la vida asociativa (Cohen y Arato; 1996) se puede detectar como existen asociaciones u organizaciones del subsistema sociocultural, que no necesariamente están dirigidas a influir en las acciones de los subsistemas político y económico, tales como asociaciones deportivas o religiosas, círculos de lectura o clubes de convivencia lúdica, entre otros⁴. Se puede refutar que desde cualquier tipo de asociación sea directa o indirectamente se tiene influencia en el campo político y económico sin embargo consideramos necesario distinguir entre *la sociedad civil políticamente activa* y *la sociedad civil políticamente pasiva*. Esto puede generar confusión ya que se presta a entender una la división entre la sociedad que pretende tener influencia en el subsistema *político* y la que no lo, por ello es necesario hacer la aclaración del adjetivo *políticamente activa*.

Nos referimos como sociedad políticamente activa a la que pretende influir en la *toma de decisiones* tanto del campo político-administrativo y económico. Es necesario recordar la división teórica que realiza Habermas al referirse al subsistema político como *administrativo*, o en otros términos sería denominado como la administración pública del Estado o *clase política*. Argumentamos la diferenciación de *políticamente activa* ya que cualquier toma de decisión o influencia en esta es una práctica *política*, indistintamente si está va dirigida al terreno de lo económico o de la administración pública.

3.4.- Construcción del concepto y del sujeto histórico

La sociedad civil alude al componente de un sistema de gobierno y convivencia propio de ciertas épocas, por lo que no ha existido una *única* sociedad civil. En el entendido de que la ciencia social y la sociología no son una ciencia exacta, no buscaremos dar una definición impar de lo que es la sociedad civil más que *un sujeto colectivo* resultado de un conflicto histórico y en permanente construcción, por lo que puede que sólo sirva para explicar este trabajo. Para razonar la historia del concepto de este ente podemos remitir a los griegos y sus *sociedades políticas* y más adelante el régimen romano y su relación grupal de *potestas* y *potentia* y su reconocimiento del *civitas*. Sin embargo, lo que más nos interesa son las distintas formas de ejercicio que describe Hobbes (1651) quien veía a la sociedad como un todo orgánico, y al Estado como un *Leviatán* con la fuerza y la autoridad suficiente para establecer la paz y el orden, con sus componentes de dominantes y dominados. La primera relación inter-social que detectamos es, como señala Fernández Pardo (1977) una relación *soberano-súbdita*, donde el poder es otorgado por el pueblo para aplicarse sobre el mismo. Este es en sí el inicio de la complejidad de los sistemas representativos, donde se discute quién tiene el poder, o en entendidos de Foucault (2012) quien lo ejerce. Más tarde con Locke (1656) y Rousseau (1789) viene una concepción contractualista de la sociedad, donde se plantea como la sociedad es un ajuste de convivencia necesario para la supervivencia de la misma sociedad y del hombre. Desde el punto de vista económico, político o cultural, no se puede entender la supervivencia del hombre si no es en sociedad. A diferencia de Hobbes, quien se enfoca en términos más propios de la forma de gobierno (dominación y poder), Rousseau (1789) encara la función desde las relaciones sociales por lo que nos refleja la otra cara de la sociedad civil en construcción, como una sociedad *contractualista*⁵.

Cabe señalar que las primeras referencias a la *sociedad civil*, vienen de la época de los autores antes mencionados distinguiendo a esta de las sociedades bárbaras o salvajes, invocando a una idea de racionalidad superior de las personas que pertenecían a la sociedad civil, por lo que tenemos el segundo elemento distintivo de la

⁵ Entiéndase por contractualismo como el convenio generado socialmente que permite la convivencia bajo instituciones políticas y sociales.

sociedad civil: *la racionalidad*. Respecto a esto Adam Ferguson (2010) establece como *etapas de desarrollo* el salvajismo, posteriormente la barbarie y el más elevado que es la sociedad civil. Ferguson puede considerarse como una de los primeros intelectuales orgánicos de la sociedad en hacer parte de la transformación social al conflicto; que en palabras de nuestro autor, el orden social nace del propio conflicto y de la oposición entre las partes.

Es necesario contextualizar que la racionalidad como característica de la sociedad civil, pertenece a una etapa histórica de imperialismo colonial y expansivo, por lo que se veía necesario distinguir la sociedad moderna o racional de la sociedad colonizada, por más que la primera no fuera aún una sociedad civil, tal como la conocemos hoy. Las distintas revoluciones que se presentan en el continente europeo del siglo XVIII pueden considerarse como el parte-aguas de la sociedad civil con características parecidas a la actual idea; en particular nos referimos a la revolución industrial en Inglaterra y la Revolución Francesa. Cabe señalar que la primera se desarrolla desde mediados del siglo XVII hasta principios del siglo XIX y que está marcada por un suceso como lo es la invención de la máquina de vapor, acompañada por la conformación primaria de un *modo de producción capitalista industrial*, a través de una acumulación primitiva del capital que permite que los focos económicos y políticos más importantes se centren en las ciudades; aunque no existe como tal un Estado-Nación, sino una monarquía institucional, son los primeros pasos hacia el régimen político estatal. En palabras de Norberto Bobbio:

El pasaje de un rédito per cápita de subsistencia a un rédito per cápita en continua expansión, el progreso científico y tecnológico, la organización racional del trabajo y la explosión demográfica han representado discontinuidades fundamentales en el desarrollo económico del sistema occidental. Tales discontinuidades, sintetizadas con la expresión “revolución industrial”, han producido lo que Karl Polanyi ha llamado “la gran transformación”, es decir la transición de la sociedad tradicional de base agrícola a la moderna sociedad industrial. (Bobbio; 1982: 1)

Anteriormente a esto ya existía una sociedad más o menos organizada, la característica sustancial de una sociedad de tipo civil es que se recrea en una ciudad, con focos económicos, políticos y sociales se centrados en el burgo. Sin embargo la entidad civil no se puede entender sólo por enclaves económicos, sin duda parte fundamental de la calidad civil se encuentra en su construcción jurídico-política. Es clave señalar el movimiento revolucionario independentista que se presenta en las aún colonias Inglesas de Norteamérica que inspirados en los escritos de Locke buscaron una libertad emancipada de Inglaterra, con una guerra que inició en 1775.

La Revolución Francesa se encuadra dentro del ciclo de transformaciones políticas y económicas que marcaron el fin de la Edad Moderna y el comienzo de la Edad Contemporánea. La independencia de EEUU y el desarrollo de la Revolución Industrial, iniciada en la Gran Bretaña, son los otros dos grandes procesos que señalan esta transición histórica. (<http://www.monografias.com/trabajos/revfran/revfran.shtml>. Consultado el 4 de Junio de 2013)

La Revolución Francesa adquiere una trascendencia particular debido a que generó una serie de reformulaciones y reflexiones sobre el origen y ejercicio del poder. Cabe mencionar que la representación monárquica-burocrática que regía aún en ese y otros países de Europa tropezaba con los principios de la *Ilustración*, movimiento basado en la *racionalidad* de carácter científico y humano, con el reconocimiento de la *Igualdad*, *Fraternidad* y *Justicia*. Respecto a esto Bobbio realiza un análisis profundo del contexto originario:

Las clases inferiores en el siglo XIX comenzaron a reinterpretar su condición existencial a la luz de los nuevos valores proclamados por la *intelligentsia* (*sic.*) radical y reclamaron, al principio confusamente, luego de manera cada vez más clara, la reorganización de la sociedad. Se sentían excluidas de la ciudad y por eso pretendieron el pleno derecho de ciudadanía política y moral.

Apremiaron a los empleadores, a los gobernantes, a toda la sociedad para obtener un estatus igual al de los otros grupos que articulan la comunidad nacional. El fenómeno es contagioso. Progresivamente todos los grupos que ocupan una

posición periférica en la jerarquía social exigen la plena ciudadanía política y moral. Lo cual produce una fermentación continua de las demandas. Se verifica así el fenómeno que los científicos sociales han bautizado “revolución de las expectativas crecientes”. (Bobbio; 1982: 2)

La Revolución Francesa que con la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* moviliza a una gran parte de la sociedad que busca una reestructuración del gobierno, nuevos valores ideológicos y una participación activa en la toma de decisiones de la autoridad. Vale la pena profundizar un poco más en la Revolución Francesa, ya que aquí adquiere poder político y legitimación un actor como la *burguesía* que hasta ahora, en ciertas corrientes teóricas, tiene una relevancia trascendental para la historia de las sociedades. El calificativo y categoría *burgués* viene de la palabra *burgo*, que eran las casas o viviendas que se encontraban fuera de la ciudad; en ellas habitaban artesanos y comerciantes, que se diferenciaban de los esclavos⁶ y sirvientes, y de los círculos cercanos a la corona con altos títulos nobiliarios (una especie de clase política feudal). Es importante señalar que en este régimen todas las decisiones eran tomadas centrífugamente por el monarca bajo una legitimación de ordenanza divina (particularmente bajo una ideología de religión católica), por lo que los derechos reconocidos a los habitantes del reino no estaban más allá del Derecho positivo natural, con sus bastas excepciones; es por ello que es catalogado como un poder absoluto y dirigido públicamente por una sola persona sin un marco legal o jurídico consensado.

Considerando estas características y bajo una catarsis de ilustración acorde a una naciente ciencia se busca no sólo la laicidad del régimen de gobierno, si no el reconocimiento de los derechos de los habitantes con base en un marco jurídico consensado. Sin duda, dos de los motivos más esenciales buscados por ese grupo *burgués* son:

1.- El reconocimiento y participación de la ciudadanía (convenientemente del propio grupo burgués naciente) en la toma de decisiones políticas.

2.- La separación de la esfera económica de la política.

⁶ Cabe mencionar que la época a la que nos referimos en este apartado predominaba en Europa un régimen Monárquico absolutista, que se dirigía por un modo de producción feudal esclavista.

En la historiografía que se enseña oficialmente la Revolución Francesa da origen a una sociedad *opositora* al régimen, que a la vez puede ser confundida únicamente con esa naciente clase burguesa, sin embargo esto lleva un trasfondo que nos permitiremos analizar en el siguiente apartado. En conclusión, no se puede decir arbitrariamente que la Revolución Industrial Inglesa y después Europea, la Revolución independentista de las 13 Colonias de Norte América y la Revolución Francesa sean el punto histórico exacto que dé inicio a un Estado-Nación, a las ciudades y a la sociedad civil como tal, ya que eso sería ir en contra de nuestra base epistemológica de ver a la sociedad civil como un sujeto en continua construcción. Sin embargo de estos eventos en particular se rescatan algunas características que nos servirán para entender el desarrollo de muchos conceptos e ideas ahora vigentes, particularmente la relación de la Sociedad Civil con el Estado nación, y la Sociedad Civil como ideología.

3.5.- Consideraciones sobre la Sociedad Civil en América Latina

Hemos decidido dedicar todo un apartado a lo que fue es la construcción de la SC en nuestro continente, como idea y sujeto histórico. Es complejo abordar este tema desde los apartados anteriores, ya que *estricto sensu* el Estado Nación, la democracia y la Sociedad Civil, son ideas que nacen en un contexto histórico occidental-europeo, con características propias de corrientes teóricas y movimientos sociales del viejo continente en esa época. Sin embargo, creemos que no se puede descartar la propuesta de una Sociedad Civil propia de América Latina y de México, aunque una hipótesis inicial nos dice que si esta existe, es incluso antagónica con la idea de SC europea. Para mejor entendimiento procederemos mesclando situaciones históricas a nivel regional con situaciones que pasaron propiamente en México, para ir delimitando el marco referencial que se utilizará más adelante.

Un debate constante y al que no se pretende huir es si la *idea* de sociedad civil en América Latina tuvo un origen propio o es herencia política de los países centrales⁷. Por ello hay que avanzar con minuciosa precaución, considerando las etapas de formación de la sociedad, el Estado y el mercado en América Latina. Será muy difícil profundizar en el caso de cada país por lo que buscaremos características generales de esta formación tomando como ejemplo el periodo de Revolución Independentista (fines de siglo XVIII e inicios del XIX) y el periodo denominado de *transición a la democracia*. Así como constantes contraste con la SC de Europa; para todo esto, en principio sería muy difícil utilizar las categorías que propone Jürgen Habermas (1975) para entender *el sistema de vida* a partir de un subsistema político-administrativo (gobierno), un subsistema económico (de mercado) y el subsistema social-cultural (sociedad civil), debido al interminable debate que existe en torno al mercado en América Latina a raíz de las discusiones de *los teóricos de la dependencia* como Bambirra (1999), Cueva (1990), o Mariategui (1979) quienes en su mayoría reconocen la formación de un mercado y una burguesía nacional, hasta mucho después de lograda la Independencia de los países. Es por ello que en esta parte utilizaremos la relación propuesta por Antonio Gramsci en base a una *sociedad política* y una *sociedad civil* como conformadoras del Estado. La idea de Sociedad Civil en Gramsci tiene como referente teoría del materialismo histórico, partiendo de una reflexión de que estuvo “siempre acompañada por otro empleo del vocablo, donde “sociedad civil” remite a instituciones y organismos superestructurales no integrantes del aparato estatal strictu sensu” (Carlos Pereyra; 1988) en Gramsci está mayormente dirigido *al complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento ideológico y político de las clases sociales*. Si bien existe una confusión y un continuo debate sobre cómo abordar las diferencias entre Estado y Sociedad Civil desde Gramsci, Pereyra rescata la importancia fundamental y funcional para nuestro trabajo que *es precisar el grado de autonomía de la sociedad civil respecto de la actividad estatal*, y ver los espacios de la sociedad civil como aquellos donde se refleja la lucha de clases, “...las superestructuras de la sociedad civil son como el sistema de las trincheras en la guerra moderna” (Gramsci; 1981:94). Más allá del contexto histórico y político en el que Gramsci formula estas ideas, nos interesa el

⁷ Reutilizando un concepto de los *teóricos de la dependencia*.

carácter filosófico que le da a la relación *sociedad política-sociedad civil-Estado*, rescatando dos puntos básicos: *el grado de autonomía de acción y la sociedad civil como trinchera de guerra*.

3.6.- Primeras expresiones de la sociedad civil en el continente

Podemos ver reflejada esta lucha en los movimientos sociales de mayor importancia en la historia de la región. Sin duda el primero fueron los movimientos revolucionarios independentistas que además de motivados por una serie de injusticias sociales e ideales de libertad y reconocimiento político, tuvo mucho que ver la precariedad del modo de producción de España que no podía colocarse en el eje de la modernización en el que se encontraban ya la mayoría de los países europeos. Así mismo, otro de los detonantes fue la Revolución Francesa que pone en jaque al régimen monárquico de toda Europa, de la cual ya hemos hablado junto con la creciente industrialización de Inglaterra que hace en ese momento de España el aliado más débil para la modernización de la Nueva España y los países del continente americano. Es interesante ver la composición social que nos permitirá ubicar una primitiva Sociedad Civil en esta etapa.

Se encontraba la administración, la Iglesia y la elite local... Pero el mayor poder económico estaba en manos de la elite, propietarios rurales y urbanos, que englobaban a una minoría de peninsulares y aun mayor número de criollos. La debilidad del gobierno real y su necesidad de recursos permitieron a estos grupos desarrollar efectivas formas de resistencia frente al distante gobierno imperial. (Bethell; 1985: 14)

Junto a los negros e indígenas que trabajaban en calidad de esclavos, bajo la visión gramsciana podemos ver en estos a la par de los sectores antes mencionados una primitiva idea de Sociedad Civil. Bajo unas premisas parecidas a las de la Revolución Francesa y la Independencia de las trece colonias, mercaderes, señores feudales, sacerdotes filósofos, campesinos y esclavos en general, hicieron parte del proceso de Independencia de los países latinoamericanos. Cabe destacar que no se actuó solo

bajo los ideales escritos y desarrollados en Europa, sino muchas veces en contra de estos principios (por lo menos en práctica) principalmente a partir de las reformas borbónicas con las que España intentaba compensar su déficit de producción a través de una sobreexplotación de las colonias. En la entonces Nueva España existía una rama de intelectuales, principalmente sacerdotes de distintas órdenes que se concentraban en monasterios y Universidades manejadas por la religión católica, quienes hablaban de las condiciones sociales de la Nueva España. Entre los ideólogos más importantes está Fray Bartolomé de las Casas (En Dussel *et al*; 2011) quién habló de la contradicción que existía entre los ideales católicos y el esclavismo, o en otro ejemplo los mismos líderes representativos del movimiento independentista en México, Miguel Hidalgo y José María Morelos (En Dussel *et al*; 2011).

El movimiento Independentista es antecedido por una serie de discusiones sobre los derechos de los indígenas y esclavos generando exigencias a nivel local, bajo una filosofía universal. La burguesía como actor no existía propiamente en las colonias, dentro de las clases *medias*, podemos ubicar con más referencia a los criollos, que se encontraban en condiciones similares a los burgueses del siglo XVIII en Europa, en cuanto a la restricción de derechos políticos, civiles y económicos principalmente. Una de las primeras muestras de aversión sobre esta situación la podemos encontrar en los relatos de Carlos Sigüenza y Góngora quien mencionaba que: “[...] piensan en algunas partes de Europa [...] que no sólo los indios [...] sino [los criollos] o andamos en dos pies por la divina dispensación o que aun valiéndose de microscopios ingleses apenas se descubre en nosotros lo racional” (En Dussel *et al*; 2011: 195). Esto es sólo una de tantas expresiones que demuestran el sentir en ese entonces de un sector de la población que no coincidía con los intereses europeos, pero tampoco era parte de esa población originaria, por lo que genera valores no originales pero si propios de lo que pudiéramos denominar como una primera sociedad civil latinoamericana.

El resultado lo conocemos, los entonces criollos y algunos peninsulares, dueños de feudos, minerías, y títulos nobiliarios, así como la Iglesia y el Ejército y con el apoyo de los sectores marginados como lo eran los indígenas y esclavos (como carne de cañón) realizaron luchas denominadas de *independencia* y es así como controlaron el

desarrollo de la economía y la política de los nacientes países. Algunas demandas se cubren, otras aún están en deuda, el punto central son los actores que participan y de qué lado se encuentran. En este caso detectamos por el lado imperialista a la Corona Española y algunos grupos que aún la apoyaban (dentro de ellas la iglesia católica que asumía una posición intermitente) por el otro estaba la naciente burguesía nacional, los artesanos y mercaderes locales, los terratenientes, el campesinado, los esclavos y algunos párrocos pertenecientes a la Iglesia Católica; se puede entender como una lucha entre quién ejerce el poder (de una manera despótica) y las diversas demandas de esa primera SC, entre las que se encuentra la lucha por el reconocimiento como personas (esclavos e indígenas), los que intentan ser parte de la política nacional (criollos), los que buscan ampliar las relaciones comerciales e industriales con otros países (la naciente clase burguesa), todos unidos por la emancipación de la Nueva España y las colonias latinoamericanas.

El siguiente punto es el periodo a la *transición democrática* de los países Latinoamericanos. Es importante señalar que en esa distancia aproximadamente de un Siglo entre la Independencia y las luchas de emancipación interna no se logró consolidar una República como tal, debido a la constante lucha de los grupos nacionales por obtener el ejercicio del poder, además de los constantes golpes de Estado realizados por la milicia; empero en que la historia de cada país tiene un contexto y características propias, pero esto no nos impide realizar generalizaciones que van ligadas a escenarios políticos, sociales y económicos que son compartidos, aunque sea en distintas épocas.

En una clasificación histórica complementada por el sitio web e-magister.com⁸, se apuntan las siguientes etapas:

1.- 1930: La crisis económica cisma la precaria organización social y política, dando paso a varios golpes de Estado encabezados por las fuerzas armadas.

⁸ Esta clasificación fue realizada en base a los datos que se encuentran en: <http://www.emagister.com/curso-siglo-xx/revoluciones-latinoamericanas>. Consultado el 4 de Junio de 2013.

2.- 1930 a 1945: Marcado como un periodo populista donde se intensifican las huelgas y demandas sociales, vertidas en distintas corrientes ideológicas como el socialismo y el fascismo. Algunos de los casos fueron Getúlio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina y movimientos populares como el APRA, el Febrerismo paraguayo, el Integralismo Brasileño y el sinarquismo Mexicano.

3.- El periodo 1945-1975 se caracterizó por dos proyectos nacionalistas, el neoconservador y el neopopulista. El primero de tendencia hacia el crecimiento económico, modernización de la sociedad y la participación del capital extranjero, el segundo pretendió mayor control estatal y mayor atención a las clases populares.

4.- El periodo de posguerra de 1948, desarrolla una serie de ideas en favor de la democracia, con movimientos como el populismo democrático chileno, la Acción Democrática de Rómulo Betancourt, la COPEI de Venezuela y el Nacional-populismo del Perú.

5.- 1958: El triunfo de la Revolución Cubana y el bloqueo económico por parte de Estados Unidos hacia la Isla. Esto tuvo varias influencias en el continente, a través de los partidos socialistas, e incluso el nuevo intento de Revolución emprendido por Ernesto Guevara, en Bolivia (intento fallido). La Cuba socialista influyo en demasía para la creación de las aún actuales *guerrillas latinoamericanas*.

6.- 1960 a 1970: Como respuesta a la ola creciente de movimientos socialistas y comunistas se activa una política regional dirigida por Estados Unidos, para la implementación de dictaduras en varios países del continente. En 1975 trece países de América Latina eran gobernados por regímenes militares: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

La siguiente etapa merece un tanto más de atención ya que se presenta un movimiento de características únicas y reafirmantes para la identidad latinoamericana. Nos referimos al movimiento de la *Teología de la Liberación*, liderada principalmente por una corriente de izquierda socialista perteneciente a la Iglesia católica. “En ella se presenta, por primera vez en la historia de nuestro continente, una reflexión propia y encarnada

en la situación de las personas y pueblos de América” (En Espinoza *et al*; 2010; 168). La propuesta que la hace única es que busca reivindicar las demandas y situación de los pueblos indígenas (excluidos de la toma de decisiones políticas y la economía) con el pensamiento marxista imperante en la época. La trascendencia sociológica de estos postulados es fundamental, ya que se está hablando de una situación de desigualdad social (económica y política también) reflejada en características propias de las culturas latinoamericanas. Existen interminables debates sobre la calidad *religiosa* de la Teología de la liberación, con debates que plantean la idea de que más que una teología, es una sociología de la religión; pero por términos de economía en el texto enfocaremos como punto central analizar los actores que participan, y su relación con la sociedad política.

Hasta este punto dejaremos de lado las etapas revolucionarias generales en la región, para poder realizar brevemente el análisis de algunas de estas particularmente. Cabe recordar que nuestros ejes de análisis son *el grado de autonomía de acción y la sociedad civil como trinchera de guerra* (desde la perspectiva de Gramsci). El periodo de 1930 a 1945 es claro respecto al campo de acción y los actores que participan; las huelgas encabezadas principalmente por trabajadores de fábricas, minas, maquiladoras, en una calidad de proletariado, así como demandas generales dirigidas a la vivienda, a la salud, a la educación, campos en su mayoría sociales, donde la trinchera de debate y de guerra es un espacio público. Marcado como un periodo populista donde se intensifican las huelgas y demandas sociales, vertidas en distintas corrientes ideológico-políticas como el socialismo y el fascismo.

Algunos de los casos fueron Getúlio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina y movimientos populares como el APRA, el Febrerismo paraguayo, el Integralismo Brasileño y el sinarquismo Mexicano. Tal es el caso de Juan Domingo Perón, quien a pesar de que teóricamente fue un Dictador (ya que estaba avalado por el poder militar) como encargado de la Secretaria del Trabajo conoció y colaboró para resolver las demandas de los sectores excluidos de la Argentina, las movilizaciones y la participación social fue inmanente a esta forma de ejercer el poder conocida como *Peronismo*; y el sinarquismo mexicano que a pesar de ser un movimiento político, lo fue

también cultural y tenía sus bases en algunos sectores sociales, principalmente el sindicalismo nacional. Sin embargo, es necesario considerar no sólo los actores, si no el grado de autonomía de los grupos, en este caso, si las demandas y reivindicaciones son generadas desde los sectores marginados. Si nos enfocamos propiamente al peronismo en la Argentina y la situación de Perón como miembro de la sociedad política se nos puede realizar una crítica acerca de la funcionalidad y el alcance de las categorías gramscianas y de Habermas (1999), cuestión que procederemos a explicar apartado de crítica a la sociedad civil.

Retomando el trazo del texto podemos ver cómo se va conformando una sociedad civil, propiamente latinoamericana a partir de movimientos como la teología de la liberación donde los actores pertenecían al ala izquierda de la religión católica, junto con campesinos y pueblos indígenas (en donde podríamos detectar los orígenes del EZLN). Esto particularmente por el encuentro entre el pensamiento revolucionario y marxista y la filosofía en América Latina (en Dussel; *et. al.* 2009) refiriendo a la creación de un pensamiento y reivindicaciones propias del continente, no como algo de generación espontánea, si no como un pensamiento adecuado a las condiciones de nuestra región, que pasa por un *socialismo positivo*, un *socialismo indoamericano*, el movimiento Sandinista en Nicaragua, el *socialismo del hombre nuevo* de Ernesto Guevara, y actualmente el movimiento insurgente del EZLN.

Pero merece especial atención el periodo de la segunda posguerra donde se intenta consolidar el régimen democrático como régimen global. A partir de la creación de organismos de carácter internacional con sus inicios en la Organización del Traslántico Norte (OTAN) hasta el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre otras se acuerda una transición democrática para los países en desarrollo muchas veces sin siquiera tener la aprobación o consulta de las mayorías de la población; sin embargo esta etapa tiene una característica muy peculiar que pone también en jaque la relación gramsciana del Estado, es decir la existencia de una sociedad política y una sociedad civil.

Tras las guerras mundiales y los procesos de modernización (globalización) que se llevan a cabo en los países en desarrollo el sector económico se desprende sustancialmente del sector político y social sin deshacerse de ninguno, etapa que autores como Habermas (1999) o Clause Offe (1990) denominan *Capitalismo tardío* o del Estado benefactor. El capitalismo tardío es una etapa de expansión y transnacionalización del capital dirigido por empresas que tenían sus matrices principalmente en Estados Unidos e Inglaterra; la diferencia con periodos anteriores del capitalismo es la fuerza que adquiere el sector económico a tal grado de utilizar a los Estados-Nación para sus beneficios. Sin duda el ejemplo más grande lo podemos encontrar en Estados Unidos, donde Walter Graziano (2005) nos describe como algunas poderosas familias anglo-americanas han controlado en gran parte al Estado para beneficio de sus empresas a través del apoyo al desarrollo bélico y científico a nivel global.

A partir de esta perspectiva del capitalismo tardío se complejizan las relaciones entre una sociedad política y una sociedad civil. Desde una perspectiva de la sociología crítica Habermas (1999) establece la relación del subsistema político administrativo, el económico, y el socio-cultural, distinguiéndolo a partir de la función y composición que tiene cada uno. En resumen Habermas nos explica como los tres subsistemas pertenecen al capitalismo donde uno se encarga de los instrumentos de legitimación (político-administrativo), otro se encarga de la reproducción y acumulación del capital (económico) y la sociedad civil como componente más difuso y numeroso del sistema de vida, se convierte en receptáculo de las decisiones de los otros sectores y es aquí donde se ubica la discusión más importante en lo que algunos teóricos difieren, si la sociedad civil debe ser jerarquizada, si está dentro del sistema, si está organizada, si debe de separarse prácticamente de los otros dos subsistemas; entre otras consideraciones que nos impiden ver conceptualmente a la sociedad civil más que como el sector donde se discuten los temas políticos y sociales más cercanos a las necesidades de los grupos que no pertenecen a las cúpulas del subsistema político-administrativo o económico.

Para tener la referencia de la sociedad civil en América Latina se rescatan aspectos más particulares como plantean Chaveco y Ochoa:

“El uso del concepto de sociedad civil en Brasil, por ejemplo, data de la segunda mitad de los años setenta... con ese término se identificó todo lo que en el contexto de la lucha contra la dictadura se contraponía al Estado dictatorial”. (Chaveco y Ochoa; 2010: 35)

Estos mismos autores señalan como la sociedad civil a través de movimientos antiimperialistas o como la corriente de la Teología de la liberación ha logrado hacer una sociedad civil con demandas y composición diversa como:

...movimientos de liberación de la mujer, juveniles, ecológicos y ambientalistas, de solidaridad, de defensa de los derechos humanos, de educación popular, de cultura y arte popular, movimientos de pobladores y barriales, de indígenas, sindicatos y partidos políticos populares y de izquierda, a los que se suman también los movimientos progresistas, movimientos populares de génesis religiosa, las acciones de la prensa... (Chaveco y Ochoa; 2010: 39)

El punto central y reto es ubicar como se compone actualmente la sociedad civil en América Latina y en México, por lo que el siguiente apartado va dirigido a la construcción y evolución de este sector en nuestro país.

LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

4.1.- Inicios

Como se ha logrado ya la aclaración de la multiversalidad de un concepto como el de Sociedad Civil, el caso de México nos permite explorar distintos entendimientos e ideas que existen acerca de su origen en este país. Enfocados en el debate acerca de un origen no único ni lineal de este sujeto histórico podemos comenzar haciendo alusión a las primeras formas de organización que se conocen de México antes de estar integrado como una sola nación, comenzando por los *calpulli* que:

(Fue) compuesta por personas del mismo origen social, que eran los propietarios de terrenos donde se llevaban a cabo acciones individuales y colectivas. Sus miembros se apoyaban mutuamente en todos los aspectos de la vida social, económica y política (Ceccon y Flores; 2012: 37)

De igual forma, durante la época de la colonia la organización del pueblo es decir, la gente que no formaba parte de la nobleza o la corona se organizó por cofradías, que a su vez eran de carácter religioso (*ibíd.*) Es importante considerar esto para tener en cuenta las características sincréticas de la historia de nuestra organización política. Como se mencionó anteriormente, no se trata sólo de adaptar conceptos surgidos en un contexto Europeo del siglo XVIII (en este caso de la sociedad civil francesa o inglesa) a la realidad que entonces se vivía en México que si bien se puede generalizar, la sustancia se encontrará en los detalles. En este mismo sentido Ceccon y Flores a partir de Escalante (2012) concuerdan en que ideas como Sociedad Civil o Ciudadanía no se encontraron vigentes en nuestro país durante el siglo XIX. Y si en distintos niveles estamos de acuerdo con esto el aceptarlo *ipso facto* nos presenta una problemática que es la etapa de la Independencia no sólo de México sino de los países latinoamericanos, particularmente en cómo se podría denominar a ese sector de la población que se levantó en armas contra la corona española. No se trata aquí de encontrar el punto histórico del origen de una sociedad civil como la de Francia del siglo XVIII, consiste más bien en cómo entender las características particulares de esa Sociedad Civil que se iría formando cada vez más con características unificadoras e independentistas; aun

así hay que recordar que en el sentido de Gramsci entendemos la Sociedad Civil como el espacio donde se discuten los temas que atañen a toda la población y a su gobierno más allá de intereses de grupos políticos o económicos.

Si hablamos de un espacio de discusión a manera de asamblea o congreso debemos ligarla con ideas que surgen a partir de lo que sería una etapa de *ilustración* en México que da origen a esos debates. Para ello nos acogeremos a la sugerencia de Carmen Bohórquez acerca de la existencia de una *Filosofía de la Independencia* como ese espacio/periodo donde se discuten los temas que definirían a la Sociedad Civil que durante esta época se refiere particularmente a que

[...] hubo en general la toma de conciencia de la recuperación del ejercicio de la soberanía en todas las regiones por parte de las élites criollas... Y de manera muy particular, con el acentuado racismo que se mezclaba en todos estos ámbitos del quehacer la América colonial (Bohórquez; 2008: 1)

En México podemos mencionar a pensadores como Fray Bartolomé de las Casas quién encontraba contradicciones entre el esclavismo y la doctrina católica. Más cercanos a la época están Francisco Primo Verdad y Ramos y José Servando Teresa de Mier Noriega quienes intentaron entender la situación que se abría para México en lo referente a la crisis en la corona española por la invasión de Napoleón. Particularmente Primo Verdad partió de la idea de una “soberanía popular” donde los criollos (sin dejar de servir a Fernando VII) poseían la legítima autoridad para gobernar la Nueva España, y Teresa de Mier que genera una crítica a partir de la teoría del *derecho divino* y la ausencia del Rey ante la invasión napoleónica (Dussel *et al*; 2011). Este último personaje rescata el derecho de los indígenas y esclavos para reivindicar el maltrato al que han estado sujetos durante todo el periodo de la conquista y la Colonia. No está de más mencionar a Miguel Hidalgo y Costilla quién fue el iniciador del tercer movimiento independentista donde logró reunir tanto a criollos como a indígenas y esclavos en México. José María Morelos recabaría todo este pensamiento en su *Proclama de Cuautla del 8 de febrero de 1812*, que sería fundamental para la Constitución de 1814.

Podemos ver como se presentan características primigenias de una Sociedad Civil en cuanto a espacio de discusión y oposición al grupo que detentaba el poder en aquel

momento; al igual que la Revolución en la Francia del Siglo XVII, en México y América Latina se tuvieron planteamientos contextualizados a las condiciones políticas, sociales y económicas que devinieron en crítica al establecimiento del poder.

El siguiente periodo que nos permite un análisis más exhaustivo es el periodo de la Revolución que se desarrolló en el Siglo XX, una revolución que llevó como bandera el uso efectivo del voto (y por ende la consolidación e institucionalización de la democracia) para derrocar al dictador Porfirio Díaz, que permaneció en el ejecutivo por más de 30 años, de manera a veces interrumpida. Esta etapa nos permite analizar las características de una Sociedad Civil con peculiaridades más cercanas a la idea de ciudadanía y democracia; principalmente con el reconocimiento de las asociaciones gremiales, laboristas o campesinas, todas ellas reconocidas en la constitución de 1917 (Ceccon y Flores; 2012). Pero el devenir de todas estas instituciones estaría marcado por un fenómeno socio-político característico del sistema político mexicano que es el *corporativismo*. Este se entiende como la cooptación y asimilación de las distintas organizaciones sociales de carácter agrario, social e incluso empresarial por parte del Estado a través de la clase política que en ese entonces gobernaba. No profundizaremos en un análisis del papel de las organizaciones sociales en la relación sociedad- clase política más allá de hacer una anotación acerca de cómo el Estado construiría un período de *hegemonía* en cuanto a la cimentación de un consenso que no necesariamente implica ese intercambio y reciprocidad que establecidos el contrato social, hablamos más de una concentración del poder en un grupo elite que devendría en el nacimiento del *partido hegemónico* que gobernaría y gobierna (tras una breve interrupción en el año 2000) a México por décadas.

La característica propia de esta hegemonía fue la creación de cuadros como un intento de anticipación y cooptación de las diversas demandas sociales a partir de agrupaciones de diversa índole tales como asociaciones gremiales, colectivos agrarios, obreros y empresariales; es decir un estado cuasi-absolutista que desde una opinión particular no sólo empleo la *violencia legítima* como medio de asimilación, también recurrió a la promesa del cumplimiento de esas reivindicaciones que desde la

Constitución de 1917 se había avanzado y retrocedido. Respecto a esto Alberto Olvera nos dice:

Este régimen tuvo su origen histórico en una auténtica revolución social que destruyó hasta sus cimientos la dictadura en que culminó la hegemonía política de los liberales decimonónicos la Constitución de 1917, la cual combinó en una forma creativa la conocida imitación institucional de las constituciones latinoamericanas (forma de gobierno democrática, representativa y federal) con el reconocimiento de la existencia de actores sociales colectivos tradicionales (garantía del derecho a la tierra de las comunidades indígenas y de los campesinos en general) y modernos [legislación laboral extensiva]. (Olvera; 2007: 15)

El caso incauto y tendiente a ser analizado es la unificación de la sociedad política y la sociedad civil bajo una misma bandera, ocultando la oposición y la disidencia y haciendo del conflicto el demonio que obstaculizaría al país. Durante esa primera mitad del siglo XX se presentaron algunos sucesos y expresiones de desobediencia y oposición que no lograron generar un nuevo espacio de discusión debido a la fuerza asimilacionista del Estado en esos momentos. Corporativismo y sindicalismo son dos tendencias que caracterizan a esta etapa del sistema político mexicano, que en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas culminaría con la formalización e institucionalización de un partido político creado desde 1929. Este modelo *corporativista-populista* llegó a concentrar asociaciones masivas y de carácter nacional como: Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y desde 1941 un sector popular cuyos miembros se agruparon en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (Olvera; 2007). Estos cuadros político-electorales a los que nos referimos anteriormente son de importancia fundamental para entender el estado de la cuestión de las relaciones sociedad civil-sociedad política que a descripción de Olvera (2007) consisten en *institucionalización del particularismo y el clientelismo* del que la única salvaguarda existente eran las organizaciones dirigidas por la Iglesia católica. Ilián Bizberg nos menciona que:

El régimen político mexicano que se constituyó después de la Revolución adoptó el carácter nacional-popular cuando... adoptó como proyecto nacional el desarrollo

económico y social que debía servir para integrar al pueblo al sector moderno... Había una alianza real en tanto que en el régimen que se constituyó a partir del sexenio cardenista, el Estado se comprometía a redistribuir los beneficios del progreso... mientras que los sindicatos, y las organizaciones campesinas aceptaban subordinar sus intereses particulares a los nacionales. (Bizberg; 2010: 5)

Durante el periodo de 1940 a 1980 se presenta un crecimiento económico importante que permitió la asunción de distintas capas medias y la diversificación de los grupos sociales lo cual tendió a modificar las relaciones de representación y por ende a la tradicional estructura político-electoral de ese entonces. El crecimiento económico acentuó las contradicciones de un capitalismo tardío que hizo más marcada la desigualdad en distintos ámbitos formando desde la descripción de Olvera (2007) nuevas formas de representación campesinas y urbanas que a pesar de su casi o total oposición al régimen, pero que no lograron trascender más allá de la localidad. Aun así Olvera en el mismo escrito reconoce el surgimiento de una *Sociedad Civil* diferenciada del Estado y las élites económicas a partir de 1971-1980. Durante esta etapa la Iglesia Católica contribuye a formar distintos grupos con características de ONG como:

Promoción del Desarrollo Popular, el Centro Operacional de Vivienda, la Fundación para el Desarrollo Rural, entre otras (1964-1966). También se crearon organizaciones sociales clasistas, como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (1965). Más tarde se formaron otras organizaciones civiles, como el Centro de Comunicación Social (Cencos) (Olvera; 2007: 17)

De igual importancia este autor nos señala la creación de las CEB (comunidades eclesiales de base) que tendían a la discusión de los problemas más fuertes que aquejaban a los sectores vulnerables de la población; estos derivarían en distintos movimientos tanto rurales como urbanos. Dentro de esta etapa surge uno de los movimientos históricos que dieron pauta a nuevas formas de desobediencia civil y oposición al régimen, y es el movimiento de 1968.

En tal sentido nos remitimos al año de 1968, denominado a nivel mundial como *la primavera* debido a las grandes y distintas movilizaciones que se presentaron en varios

países, encabezadas principalmente por el sector estudiantil-juvenil y académico. El movimiento de 1968 se define como una expresión de la sociedad civil por distintos motivos. Inicialmente fue un movimiento urbano-cultural que a futuro logró expandirse en grupos a nivel nacional. Más allá de las causas o motivos del levantamiento, en el análisis de los movimientos sociales se opta por analizar las reivindicaciones, y en cuanto a su expresión como sociedad civil es importante ver el carácter autónomo respecto al Estado y a los ya existentes y consolidados grupos empresariales. Si bien en sus inicios las reivindicaciones de este movimiento estaban destinadas más a la organización interna de los grupos estudiantiles y los conflictos entre Universidades esto se fue transformando hasta adquirir demandas que iban propiamente contra las instituciones de gobierno como la policía o los granaderos, además del agregado ideológico y de coordinación que proveía el Partido Comunista con sus diferentes cuadros. Por economía de la escritura no profundizaremos tanto en las características de este hecho como *movimiento social*. Si bien es inalienable del estudio de Sociedad Civil nos interesa más el espacio de discusión y el carácter autónomo de este proyecto. Sergio Zermeño menciona que

[...] lo fundamental a explicar aquí es por qué hacía junio de 1968 *una parte* de la sociedad mexicana se encontraba en condiciones favorables para responder *en forma unificada* a un acto de prepotencia del gobierno (Zermeño; 2003: 24)

Como mencionamos, más allá de las características de origen de este movimiento entendemos cualquier expresión de la sociedad civil a través de la desobediencia o la movilización como un intento de equilibrio en el ejercicio del poder. Las características que dan a este hecho el carácter de SC son principalmente:

- A) Organización
- B) Diferenciación y autonomía respecto al Estado y a grupos empresariales
- C) Discusión de temas sobre el gobierno o *politización de la sociedad*

En particular este último punto nos permite ver la distinción entre una sociedad política y una SC, ya que si bien la primera se encarga del ejercicio del poder constitucional o legal y la administración de los bienes públicos, en la segunda es donde se expresan y tienen efectos todas las políticas dirigidas, es por ello que cuando se generan nuevos

discursos o *dispositivos* que van en contra del discurso hegemónico, es cuando podemos detectar el surgimiento de una Sociedad Civil organizada, que es en sí la característica más importante de este movimiento en lo que respecta a nuestro tema. Respecto a esto Zermeño dice que:

Habría que postular más bien que fue porque un amplísimo sector de los movilizados entendió su participación en estos términos meramente democratizantes, por lo que logró ser implantada una cierta tónica del discurso... como el nivel de “politización” de ciertos agregados sociales, y llegado el momento, combinó bien las reivindicaciones con la magnitud de la acción desatada en una coyuntura y con la heterogeneidad de los sectores participantes (Zermeño; 2003: 32)

Sin embargo, el nuevo modelo corporativista generado a partir de la gestión de Adolfo López Mateos no permitió que la lucha estudiantil derivara en una movilización con trascendencia más allá de ese sector. Según Bizberg (2010) ese corporativismo *no logró estimular la participación de sindicatos o de organizaciones campesinas.*

Para la década de los 70’s se presentarían distintas movilizaciones del sector obrero, campesino y los trabajadores de “cuello blanco” como maestros, médicos y universitarios. Los primeros obtuvieron como respuesta por parte del corporativismo de Echeverría el cambio de líderes sindicales y gremiales que ya no representaban a sus sectores. Para el sexenio de López Portillo se presentaría una etapa de relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política aún más difícil que culminaría con la desintegración en intervención directa en algunos movimientos agraristas y sindicalistas

Toda vez que los sindicatos infringían alguna de estas reglas, se utilizaba la fuerza pública, como ocurrió en los casos del Hospital General; de la construcción de la refinería de Pemex, en Cactus, Chiapas; de la construcción de la presa de Chicoasén, también en Chiapas; y de la huelga del sindicato de la UNAM, entre otras (Bizberg; 2010: 8)

Bizberg nos relata como la Reforma Política generada durante la gestión de López Portillo intentaba responder a los varios movimientos sociales que se estaban

presentando en distintos enclaves del país; dirigiéndose principalmente al *reencauzamiento* de líderes sociales y grupos de izquierda que optaban por la adherirse a la guerrilla o la militancia en alguna organización popular lo que derivó en la legalización del Partido Comunista en 1977. Hasta este punto podemos ver como la presión ejercida por parte de la Sociedad Civil fue transformando el sistema político mexicano a partir del cuestionamiento de los valores “democráticos” de representatividad y de movilidad social que había generado esa maquinaria político-electoral del corporativismo. La discusión a través de la politización de la sociedad y el carácter autonómico que otorgaron a la SC las organizaciones gremiales y campesinas independientes transmutó en una reforma *necesaria* para la supervivencia de las élites políticas y del contrato social de ese entonces sin embargo, esta reforma no sería suficiente para contener esa cantidad ingente de reivindicaciones pendientes desde la revolución.

La década de 1980 estuvo marcada por una serie de acontecimientos fundamentales para el avance en la democratización de las instituciones políticas y la sociedad civil mexicana. Inicialmente en 1982 se presenta una crisis financiera que obligo a un giro en el modelo económico que haría insostenible las relaciones corporativistas con líderes gremiales y campesinos (Bizberg; 2010). Para la etapa posterior, José María Aranda (2009) realiza un compendio de los principales movimientos comprendidos de 1985 a 2005. Para Aranda, de 1985 a 1993 “se presentó el auge (de) las organizaciones, coordinadores y frentes cívicos y obrero-populares que llegaron a afianzar las luchas sociales”. Principalmente se trata el tema del Movimiento Urbano-Popular (MUP) que en palabras de Ramírez Saíz (1986) fue un proyecto urbano de masas en el que se conjuntaron valores democráticos, la cultura y la festividad popular. Con esto nos lleva a ver al MUP como *una respuesta funcional a la falta de capacidad del Estado Mexicano de responder a las demandas de necesidades básicas de los ciudadanos*. Si bien este movimiento encuentra el queroseno de su proyección en el terremoto que afectó principalmente al Valle de México en 1985, contaba ya con antecedentes desde los años 20’s; después con la creación de “Frentes Populares” después del 68; la realización del Primer Encuentro de Movimientos Sociales Urbanos en 1978 y otro encuentro en 1979. Para Ramírez Saíz

(1986) la relación entre sociedad civil y sociedad política en esta época está caracterizada por que

[...] se realizan desalojos en ciudades turísticas para la construcción de hoteles. Dentro de la situación económica se presentaba un crecimiento de la inflación y la devaluación de la moneda; junto con esto se recurre a la nacionalización (tardía) de la banca y a medidas anti-populares para el pago de la deuda externa. El MUP busca (como respuesta a la reacción del Estado) vincular las reivindicaciones particulares con la denuncia de la carestía; en este proceso pretende conjuntar demandas de campesino (CNPA), obreros (COSINA) y el magisterio (CNTE) (Ramírez Saíz; 1986: 72)

En general autores como Ramírez Saíz (1986) y Aranda (2009) coinciden en que el MUP pasó por 4 etapas básicas:

- a) La de inquilinos, entre 1915 y 1930;
- b) La de colonos periféricos, entre 1985 y 1987
- c) La de damnificados de los sismos, con un despliegue entre 1985 y 1987 y
- d) La de solicitantes de vivienda entre 1987 hasta 1993

Sin duda la etapa más mediatizada es la que comprende de 1985 a 1987 debido al terremoto que se presenta en el primer año y que revela la incapacidad del gobierno para dar respuesta o ayuda alguna a los afectados, y por la iniciativa ciudadana para organizarse y resolver las demandas inmediatas; así esta etapa fue una muestra de su irrupción en la vida pública, vinculando las necesidades generadas después de la catástrofe con la legitimidad pública. Esto llevó a una organización que logró conjuntar a colonos de asentamientos no regularizados en todo el Valle de México, con poder de convocatoria para otros estados, llegando hasta tal grado que se cuestionaba desde la planeación urbana, el otorgamiento de viviendas, servicios, hasta la segregación de clase (explotación económica y dominación política) Ramírez Saiz (1986); hasta llegar a la politización de estas ideas y la búsqueda de participación directa en la toma de decisiones a través de Partidos Políticos. Sin duda, este movimiento como expresión de la Sociedad Civil tuvo características que le permitieron lograr algunas de sus reivindicaciones; dentro de estas características se encuentra la: independencia

orgánica, táctica e ideológica; capacidad de gestión (autogestión), organización autónoma y movilización de masas (Aranda; 2009). Todo esto es lo que hace del Movimiento Urbano-Popular una de las bases para la creación de una Sociedad Civil mexicana activa y participativa.

4.2.- El EZLN: desavenencia de la línea histórica

Aquí hacemos una breve ruptura cronológica en la construcción narrativa del trabajo donde para fines prácticos presentaremos concisamente una de las expresiones de la SC que más impacto tuviera a nivel local y mundial que en concreto nos referimos a la insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este movimiento en palabras de Aranda (2009) *es el resurgimiento del movimiento indígena nacional e independiente en México*. Consideramos importante mencionar que este movimiento cuenta con características de resistencia tradicional como lo es el levantamiento armado y la guerrilla; así mismo es un movimiento genuino en ese periodo de la historia debido a que las expresiones de la SC habían tenido mayor impacto en la ciudad. Es interesante resaltar como el levantamiento del Ejército Zapatista si bien tiene características tradicionales y rurales logra aportar a una nueva perspectiva para ver las problemáticas de la *Aldea global* y la ciudadanía mundial, abordando también las problemáticas económicas como lo sería la firma del Tratado de Libre Comercio.

Temas como neoliberalismo, desobediencia civil, derechos de los pueblos indígenas, globalización, homogeneización cultural entre otros, forman parte del discurso zapatista que sería complejo y atrevido resumir en pocos párrafos. La importancia de tenerlo en mente es como abona a la discusión y debate sobre la concentración de la Sociedad Civil en las urbes industrializadas y el carácter genuino y originario de reivindicaciones de los pueblos indígenas con impacto en el discurso de las ciudades y las grandes capitales mundiales logrando integrar a su propio aparato discursivo demandas propias de los movimientos ciudadanos de la ciudad desde una perspectiva originaria y con conexiones directas con la Teología de la Liberación, antes

mencionada. En este sentido rescatamos la importancia del levantamiento zapatista a las luchas posteriores de la SC y particularmente a la transición a la democracia que devino en la caída del partido hegemónico por lo que coincidimos con Aranda en verlo como un movimiento sociopolítico, aunado a la cuestión indígena. Con demandas y la construcción de una lucha que sigue vigente, el EZLN continúa siendo referencia para las distintas expresiones del *movimiento indígena* en México, que pertenece a la Sociedad Civil en su distinción con el Estado y el subsistema económico.

4.3.- Sociedad civil contemporánea

Además propiamente del MUP, en el carácter mayoritariamente urbanizado de la SC en México, se expresaron otro tipo de organizaciones de la Sociedad Civil, de carácter y representaciones más específicas de las cuales haremos una breve mención. Estos movimientos, tal como lo menciona Aranda (2009) son el movimiento ambientalista, el feminista y por los derechos humanos. La característica que tienen en común es que los tres son ya expresiones de una sociedad urbana con reivindicaciones dirigidas en torno a los derechos de una ciudadanía, incluidos derechos políticos, desarrollo sustentable, equidad de género, respeto, tolerancia, etc. Valores que muestran el final de una primera etapa de *urbanización* de la sociedad mexicana. Estos movimientos son entendidos por teóricos como Touraine como *Nuevos Movimientos Sociales* (NMS) que como tal pertenecen a un andamiaje de movilizaciones y nuevas demandas que se presentaron en todo el mundo después de procesos de ciudadanía, urbanización y el surgimiento de una nueva izquierda dentro de la sociedad postindustrial.

El movimiento ambientalista tuvo en México su auge a partir de los años ochenta con agrupaciones ecologistas. Aranda menciona que

“... se llegó a la organización del Primer Encuentro Nacional de Ecologistas en 1985, que compartían la posición de identificar claramente al gobierno y al modelo económico como los grandes depredadores responsables de la crisis ambiental.

Tesis que con los terremotos de 1985 impulsó y unió más a las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas” (Aranda; 2009: 10)

Cabe mencionar que, en respuesta de estas nuevas exigencias de la SC, el gobierno respondió con la transformación y adaptación de algunas instituciones o agrupaciones como fue la Alianza Ecológica Nacional, de donde surge el Partido Ecológico Mexicano. Resalta en 1988 la expedición del *Primer Manifiesto Ecológico en Defensa de la Nación* (Aranda; 2009)

En cuanto al movimiento feminista surge desde los años setenta que desde la perspectiva de Aranda se debe a “las crecientes posibilidades de acceso a la educación para las mujeres (...) aunado a la política de población y reformas en el sistema jurídico” (Aranda; 2009: 12) Las etapas así como la influencia del movimiento feminista internacional y su influencia en México goza de un rico debate que no abordaremos en este texto pero que sin duda presta a un análisis de las transformaciones sociales y el impacto en las políticas públicas y la composición institucional no sólo en el tema de género, si no de religión y salud pública. Dentro de los hechos más rescatables de este movimiento está la conformación de la *Red Nacional contra la violencia a las mujeres en 1988*.

En cuanto a Derechos Humanos se refiere la cuestión no aborda menos debate que las dos anteriores. Temas como tortura, desaparición, privación de la libertad, secuestros son acciones que fueron caracterizando etapas represivas de algunos gobiernos latinoamericanos desde la segunda mitad del siglo XX y que generaron una nueva reivindicación. Es sumamente importante mencionar la creación de los *Centros de derechos Humanos* como esa organización por parte de la Sociedad Civil para comenzar a vigilar y defenderse de algunas acciones que partían por parte de quién debiera proteger la integridad física y moral de los miembros de la sociedad, es decir el gobierno. Es aquí donde temas como la *información, opinión pública, acción colectiva* entre otras, toman fuerza para dar esa característica a la SC postindustrial, siendo una sociedad que vigila y demanda las acciones del gobierno en turno. Esto obliga al gobierno mexicano a crear la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)* que más allá del aporte o pasividad que pudo a haber tenido desde su creación en

1990, forma parte de otro de los grandes *logros* de la acción colectiva por parte de la SC desde una perspectiva institucional.

Es importante dejar un breve espacio para analizar las características comunes de estos tres movimientos. Como ya se mencionó, desde el estudio de los Nuevos Movimientos Sociales los casos anteriormente mencionados pertenecen a reivindicaciones de una sociedad urbanizada (en cuanto a servicios básicos), con niveles de educación más altos respecto a los años anteriores y con acciones contundentes de desobediencia civil, que más allá de intentar herir *de muerte* al sistema político, abonaron en la construcción y transformación de las instituciones. Valga mencionar el uso de la tecnología y la búsqueda de mediatización e impacto en la opinión pública; en general estas características pertenecen y son generadas a partir de *un sector de la sociedad*, con demandas diferentes al sector campesino o rural en general y lejos de aquellos planteamientos de carácter de lucha proletaria, es decir, estos movimientos ya no buscan la toma del ejercicio del poder directamente y algunos siquiera indirectamente, es más una cuestión de reconocimiento respetando en gran medida los canales institucionales y el marco jurídico ya establecido, es decir con una base de conocimientos sobre derechos ciudadanos que van en torno a esas necesidades del habitante de una ciudad. Hasta ahora vemos como el proceso de los movimientos sociales como expresión de la Sociedad Civil han girado en torno a lo siguiente:

- 1.- Conciencia y discusión sobre una problemática reflejada en las relaciones sociales con las otras esferas o dentro de ella misma
- 2.- Expresiones de la acción colectiva y en algunos casos la desobediencia civil en torno a una organización más o menos administrada.
- 3.- Asimilación por parte del sistema de las demandas y reivindicaciones del movimiento que puede o no derivar en un cambio de normas y valores.

Durante el mismo año del movimiento zapatista surge en la ciudad Alianza Cívica (A.C.) que daba una muestra más de la organización ciudadana y la fuerza de las ONG's y asociaciones de carácter similar. El ámbito sindical nunca dejó de estar presente y

aunque aunado al sistema corporativista antes descrito continuaba siendo una fuente de legitimidad y poder. Tal es el caso que en 1997 se crea la Unión Nacional de Trabajadores donde tuvieron participación el Sindicato Mexicano de Electricistas, el SNTE y la Confederación Obrera Revolucionaria, con un precedente en 1996 donde hubo algunas manifestaciones en torno a la política económica del gobierno (Bizberg; 2010). Además se presentaron otros movimientos de la SC que como menciona Aranda se deben analizar por lo “novedoso de su organización y los resultados alcanzados” (2009) tal es el caso de:

...el Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur del D.F. (Álvarez, 1997); la creación de sistemas judiciales alternativos en comunidades indígenas de Chiapas (Anaya, 1997); las organizaciones de la sociedad civil en Querétaro (Selva, 1997); las alternativas organizativas del movimiento campesino en Guerrero (Estrada, 1997); el movimiento de mujeres en Michoacán (González, 1997); la lucha por la autonomía de la ANIPA (Sánchez, 1997)... (Aranda; 2009: 26)

Cabe mencionar que posteriormente al asesinato de Colosio, el conjunto de presión que ejercía la SC en ese momento derivaron en la reforma política que ciudadanizó el Instituto Federal Electoral (IFE) hecho que como menciona Bizberg:

...planteó una disyuntiva a la sociedad civil mexicana: seguir construyendo un frente para la organización independiente de la sociedad civil en torno al zapatismo, o luchar por una mayor transparencia y por el total control ciudadano sobre las elecciones (Bizberg; 2010: 20)

4.4.- El fin de la hegemonía

El año 2000 fue sin duda un año fundamental en la historia política de México; por primera vez, después de más de 70 años de ejercicio del gobierno el Partido Revolucionario Institucional pierde las elecciones ante un partido que había logrado conjuntar las demandas de esa SC contemporánea y aprovechó la coyuntura política

del desgaste sufrido por el empecinamiento de sostener estructuras tradicionales ante una sociedad en continua transformación. El Partido Acción Nacional ganaba el proceso electoral para el ejecutivo en el año 2000 dando inicio a lo que todos pensarían que sería una nueva era en las relaciones políticas y el futuro de México. Sin embargo como menciona Bizberg, la realidad es que si bien se dio mayor apertura en algunos rubros de la vida social (tales como la organización social, apertura de la información y medios de comunicación, etc.) “no se produjo un acuerdo entre las élites entrantes y salientes para dismantelar las instituciones del viejo régimen” (Bizberg; 2010: 21). El cambio no resultó ser más allá de la forma, entendido esto como una adaptación y reproducción de los hábitos corporativos del partido revolucionario que aunado a una aplicación estructural de las políticas económicas neoliberales ha terminado orillando a los sindicatos en México a una casi desaparición del mapa político. De igual manera Bizberg menciona como en cuanto a la lucha campesina todo quedó resuelto en la negociación *bajo la mesa* para dar continuidad a los intereses de ciertos grupos que controlan o controlaban el gremio campesino.

Rescatable y necesario mencionar sería la movilización que se presenta en 2001 en el municipio de San Salvador Atenco, donde se pretendía construir un aeropuerto en las tierras de un grupo campesino. Esto derivó en una trifulca con actos violentos y una muerte por lo cual los ejidatarios se organizaron en torno al Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) que logró defender las tierras no sólo como un *medio de vida* si no como una herencia histórica y cultural de su pueblo. Tiempo después se constituyó como *municipio autónomo* y mantiene fuerte contacto con el EZLN cuestión que no evitó un nuevo enfrentamiento en 2006 donde resultaron muertos dos militantes, además de varios heridos. En el 2006 surge una organización a partir de un sindicato que históricamente se había mantenido leal al PRI, pero que respondía más a las desigualdades propias de su región, hablamos de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) que el 22 de mayo comenzaría una huelga para exigir mejores salarios, entre otras solicitudes.

4.5.- Nuevas formas de organización

Bizberg describe el surgimiento de nuevas formas de organización dentro de la SC que rompen un poco con la organización tradicional en cuanto a las propuestas, modelos de organización y reivindicaciones. Denominadas generalmente Organizaciones de la Sociedad Civil, estas se han enfocado más a demandas ciudadanas tendientes a los niños, derechos de la mujer, de la comunidad LGBT, entre otras, las cuales no proponen (a diferencia de algunas que hemos mencionado antes) un modelo de desarrollo diferente, si no la resolución de demandas inmediatas. Dentro de estas *nuevas reivindicaciones* situamos la que da pauta a nuestra investigación, que es la relacionada con el surgimiento del otrora Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), institución que retoma la demanda de una sociedad civil solicitante de derechos ciudadanos, en este caso relacionados con la transparencia y el ejercicio de recursos públicos.

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

5.1.- Antecedentes del derecho a la información y transparencia

La lucha por el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas pueden ser vistos a partir del marco de las reivindicaciones de los *Nuevos Movimientos Sociales*, y más relacionada aún con los derechos de los ciudadanos propiamente, sin embargo podemos remitirnos al siglo XX como el origen de esta demanda. En el sitio de Transparencia Mexicana se menciona que:

El derecho a la información, de conformidad con el artículo 1923 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, es la *garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y ser informada*. ([http://www.tm.org.mx/la-construccion-de-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-mexico/.](http://www.tm.org.mx/la-construccion-de-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-mexico/))

Si bien esta demanda se desarrolló en otros países, México se hizo parte con la firma de los tratados internacionales tales como la: Declaración Universal de los derechos humanos y más específicamente al artículo 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, así como al artículo 19 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*: “ambos instrumentos ratificados por el Senado mexicano mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981” (López Ayllón; 2009:12) el contenido general de este acuerdo está basado en el siguiente párrafo:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión...” (En: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm>)

Sin embargo, la primer reforma o reconocimiento jurídico de este derecho en México es a partir de la Reforma política de 1977 durante el sexenio de José López Portillo, respondiendo a las demandas de una sociedad que se encontraba en crisis de representación y el surgimiento de fuerzas políticas que no podían ser concentradas en

los partidos políticos existentes hasta ese entonces (En: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm). Es por primera vez que se menciona que *el derecho a la información será garantizado por el Estado*; sin embargo claro está que el reconocimiento legal fue carente de pragmatismo por lo que sólo se volvió una clausula más. Llevaría más luchas y experimentaciones a nivel local para poder consolidarse hasta Ley Federal de Acceso a la Información Pública y de Gobierno LFAIPDG con el IFAI como su referente. Alberto Olvera (2008) menciona algunos casos previos y de carácter más local que precedieron a la creación del IFAI; hablamos de Transparencia Municipal en el estado de Sonora, que más tarde derivaría en el programa Cintra: “que propone la construcción de indicadores de evaluación de la transparencia municipal...” con la participación de organizaciones como Alianza Cívica e Incide Social (Alberto Olvera; 2008: 93). Además de prácticas similares en municipios de Monterrey y Tijuana que Olvera relaciona con la consolidación de gobiernos panistas en esas entidades. Vale mencionar el caso que presenta López Ayillón:

En una resolución que emitió con motivo de la matanza de un grupo de campesinos en Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, la Corte consideró que el derecho a la información exigía “que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales...”. Para finales de los años noventa la Suprema Corte había reconocido expresamente el derecho de acceso a la información. Sin embargo, existía un problema práctico: carecíamos de un procedimiento para ejercerlo (López Ayillón; 2009: 14)

Este tipo de movilizaciones y experiencias de la SC coadyuvaron para la generación de una plataforma de discusión sobre la Transparencia y acceso a la información. Sin embargo, todos estos discursos alcanzaron su plenitud e impacto a nivel nacional a partir de la movilización realizada por el Grupo Oaxaca que derivaría en la primera versión de un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

5.2.- El grupo Oaxaca y la lucha por el acceso a la Información

Como ya se ha mencionado, el derecho a la información y la solicitud de transparencia de los distintos ejercicios del gobierno no es una lucha reciente ni propia de México, sin embargo adquiere características históricas y situacionales propias de este país que hacen reconocer el trabajo del Grupo Oaxaca como un parteaguas en la interacción entre el sociedad política y la sociedad civil. Juan Francisco Escobedo, investigador de la UNAM y en ese entonces representante del Grupo Oaxaca realiza una relatoría de todo lo acontecido en ese entonces. Todo comenzó en un Seminario Nacional denominado: *Derecho a la Información y Reforma Democrática* organizado por grupos académicos y de medios informativos como la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de Mayo de 2001. El nombre de Grupo Oaxaca fue atribuido por la periodista Giger Thompson del *New York Times*, sin relación alguna con la exclusividad del estado o el gobierno de Oaxaca (Escobedo; 2003: 71)

Escobedo distingue 4 fases de acción para el Grupo Oaxaca:

A.- Delimitación temática y dinámica interna

Contenidos mínimos de la reforma constitucional consistentes en el carácter público de la Información y la necesidad de penalizar todo acto de ocultamiento de esta. El contenido de la propuesta lo resumieron en 4 puntos que son:

- 1.- Ley de Acceso a la Información Pública
- 2.- Ley de Transparencia Publicitaria
- 3.- Ley de Medio Públicos, y
4. Regulación del derecho de réplica

B.- Posicionamiento temático y elaboración del proyecto de ley

A la par del trabajo para insertar el proyecto en la agenda legislativa, el Grupo Oaxaca lanza una ofensiva para el posicionamiento mediático y publicitario de la propuesta a través de un decálogo (que más adelante se desarrolla) publicado en los periódicos Reforma y El Universal. Gracias a esto pueden presentar la iniciativa de ley de manera informal en una reunión de la Cámara de Diputados, con la presencia de representantes del PRI, PRD Y PAN.

C. Gestión pública del proyecto y tensiones con el gobierno

Mientras el gobierno intentaba posicionar una iniciativa propia de Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Grupo Oaxaca se moviliza para transformar la propuesta ciudadana a legislativa, con el fin de que la cámara de diputados tomara el proceso directo de esta; a través de un cabildeo directo en la cámara de diputados el Grupo logró la rúbrica de diputados del PRD, PVEM y Convergencia. Poco después la diputada Beatriz Paredes se pronunciaría a favor de la propuesta.

D. Incidencia en la agencia parlamentaria

Una vez posicionada en el parlamento, la propuesta pasa a la mesa de negociaciones para que el gobierno y la cámara de diputados pasen al consenso de una propuesta. Un hecho inédito hasta entonces, tal como señala Escobedo, sucede cuando los diputados de oposición aceptan la negociación solo sí se le permite participar en la mesa al Grupo Oaxaca y se respetan sus observaciones. Por parte de este grupo participaron Juan Francisco Escobedo de la Universidad Iberoamericana y Jorge Islas de la Facultad de Derecho de la UNAM, y por parte del gobierno Sergio López-Ayllón de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Después de 5 jornadas de trabajo se logran los acuerdo en un 99%. Posteriormente, el 30 de abril se logró la aprobación de la propuesta por parte del Senado, gracias nuevamente al cabildeo realizado por miembros del Grupo, esta vez con senadores del PRI.

La comisión técnica del Grupo Oaxaca estaría constituida entonces por: Roberto Rock y Luis Javier Solana (*El Universal*); Miguel Bernardo Treviño (Grupo Reforma); Jenaro Villamil (*La Jornada*); Luis Salomón (El Informador de Guadalajara y

representante de la Asociación de Editores de Estados); Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana) Ernesto Villanueva e Issa Luna Pla (Centro Iberoamericano de Derecho a la Información); Salvador Nava Gomar (Universidad Anahuac) y Jorge Islas (UNAM). Se presenta la participación intermitente de Miguel Carbonell del IIJ-UNAM (Escobedo; 2003:73). Toda esta movilización resultaría en la promulgación del decreto por parte de ejecutivo:

El 10 de junio de 2002, la Presidencia de la República anuncia el decreto a través del cual expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor desde el 12 de junio de 2002. Con la Ley se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un organismo del Poder Ejecutivo Federal con autonomía presupuestaria y de decisión. (Araceli Cordero; 2013] En: <http://www.tm.org.mx/la-construccion-de-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-mexico/>)

Escobedo califica este logro por parte de la sociedad civil como un hecho inédito, donde se lograron diseminar las diferencias entre los distintos grupos para generar una propuesta en común, y lo que hoy es reconocido constitucionalmente como *iniciativa de ley ciudadana* que permite que la interacción entre el Estado y la Sociedad sea más directa. La opinión respecto a este tipo de iniciativas así como las candidaturas y la consulta ciudadana está dividida ya que algunos creen que esto sólo acentúa una crisis de representación de los partidos políticos y un cuestionamientos a las bases del Estado de Derecho, sin embargo este ejercicio nos ha permitido corroborar, como se propone en las tesis iniciales, que la sociedad civil tiende a organizarse para transformar el Estado junto con todas sus instituciones cuando éstas ya no son capaces de responder algunas necesidades, esto como parte de un conflicto fundamental para entender la evolución de las sociedades.

Vale mencionar que en 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ratificar el derecho a la información como un derecho fundamental. Sería en 2010 que el Congreso aprobaría la "*Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*" que da como resultado la transformación de nuestra institución que conocemos actualmente como Instituto

Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI). (Araceli Cordero; 2008)

5.3.- La constitución del IFAI

Tras la promulgación del decreto para la creación del IFAI y después de casi 14 años de existencia proponemos evaluar cómo han sido llevadas a cabo algunas de las funciones específicas del IFAI; para ello consideramos necesario entender primero de manera precisa cual es la función y alcance del Instituto así como sus transformaciones institucionales y legales. En la Gaceta de Gobierno de Junio de 2002 encontramos que la creación del IFAI encuentra fundamento en los artículos 33, 34 y 36 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (promulgada el 11 de junio de 2002); 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 31, 37 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

EL IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa y presupuestaria y de decisión. Según esta publicación uno de los objetivos de este instituto, además de promover el derecho a la información es:

“...resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades (señalando que sus resoluciones no estarían supeditadas a ninguna autoridad)”
(Gaceta de gobierno; junio 2002)

Dentro de la misión de esta institución destaca que la primera parte de la Misión resalta la importancia de garantizar el acceso a la información pública gubernamental; además, se pretende poner énfasis en las características que debe tener la información que el gobierno entregue al ciudadano: veracidad y completitud. La segunda parte de la Misión se refiere a la protección de la información personal. En ella se busca garantizar que cada ciudadano tenga acceso a sus datos personales, así como formar una conciencia

sobre la importancia de proteger la información de ese tipo. (En: <http://inicio.ifai.org.mx/mision>. Consultado el 13 de julio de 2014)

Como es común, este tipo de instituciones tiende a realizar una proyección a futuro basada en los resultados obtenidos hasta ahora. Dentro de la página del IFAI podemos encontrar que la visión versa en lo siguiente:

“El IFAI ha logrado que la administración pública federal cumpla y respete sus resoluciones y que exista un sistema homologado de archivos administrativos y de datos personales con los reglamentos, tecnología y métodos de gestión apropiados...” (En: <http://inicio.ifai.org.mx/vision>. Consultado el 13 de julio de 2014)

El IFAI además de promover la cultura de la transparencia, tiene como objetivo lograr que la información proporcionada por las distintas instancias y órganos de gobierno sea veraz y completa. Esto conlleva una obligación de dichos organismos de la siguiente manera:

A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño. (En: <http://inicio.ifai.org.mx/vision>. Consultado el 13 de julio de 2014)

5.4.- Conformación, función y órganos de gobierno

Para desempeñar las funciones ya mencionadas el IFAI se organiza a la cabeza con el Pleno conformado por 5 comisionados quienes *gozan de garantías de independencia y de plena autonomía para la conducción del Instituto y el ejercicio de sus atribuciones*. Cabe resaltar el papel del comisionado presidente, quién además de ser parte del pleno tiene la función de representar legalmente a este. Dentro de las características de los comisionados están que son elegidos por el Presidente de la República, ratificados por el Senado y con una duración en el cargo por 7 años. El procedimiento técnico bajo el

cual opera la solicitud de información es conocido como sistema de solicitudes de información (SISI), del cual el IFAI tiene la exclusividad. El sistema que se actualizó con la última reforma es conocido como Sistema Infomex que es el que opera actualmente. Cuando un ciudadano quiere realizar alguna solicitud de información lo puede hacer a través del Sistema Infomex en el cual no está obligado a colocar sus datos reales, a menos que interponga algún recurso de inconformidad con la información, por lo que deberá comprobar su identidad. Es importante aclarar en este punto que la función del IFAI no consiste en buscar, procesar y enviar la información solicitada por los ciudadanos; cada órgano y dependencia de gobierno debe contar con una Unidad de Enlace que procesará dicha solicitud, y posteriormente un Comité de Información Interna decide si brindar la información o no, y de qué manera. Si el ciudadano recibe una respuesta negativa y este no se encuentra de acuerdo con la respuesta, es entonces que el IFAI tiene la obligación de procesar el recurso (en caso de que el ciudadano lo decida) y dar asesoría legal al ciudadano y seguimiento a la justificación de la negativa por parte de la dependencia. En caso de que el Pleno decida que la información debe ser proporcionada, envía una resolución al órgano de gobierno teniendo las resoluciones del IFAI el carácter de obligatoriedad para su cumplimiento. (Suárez, Yensi. En: <http://www.mexicoabierto.org/Herramientas/Biblioteca/Articulos/a65.html>)

Este es el proceso a través del cual una demanda ciudadana se transformó en una institución que en sus bases legales y reglamentos internos podemos notar que tiene la capacidad y la jurisdicción para vigilar el derecho a la información desde los más altos niveles de gobierno hasta los departamentos de menor rango. Sin embargo el propósito de este trabajo versa en realizar una comparación entre *lo que la ley permite* y lo que *el Instituto ha realizado*; esto debido a que en México es casi una norma que la ley no sea más que mera demagogia ya que no alcanza una práctica real. Por tanto realizaremos un estudio cuantitativo y cualitativo acerca de cómo el Instituto ha desarrollado sus actividades, particularmente entre los años 2008 y 2010, considerando que en 2007 se ratifica el *derecho a la información como derecho fundamental* por lo que este estudio nos permitirá desvelar más a fondo que tanto se cumple con este derecho

6. Análisis cuantitativo de respuestas negativas a solicitudes de información pública por parte de las distintas secretarías o dependencias de gobierno de 2008 a 2010

Se considera a partir de 2008 debido a que en este año se presenta la Reforma del artículo 6° para ratificar el derecho a la información como derecho fundamental, por lo que se retoman las cifras presentadas en los informes del IFAI respectivos al año 2008, 2009 y 2010.

Utilizando las cifras presentadas en los anexos: *Número de solicitudes de información presentadas por mes según dependencia o entidad de la APF* respectivas a los informes de cada año. De esta se sustrajeron las 10 entidades con mayor número de solicitudes que fueron las siguientes:

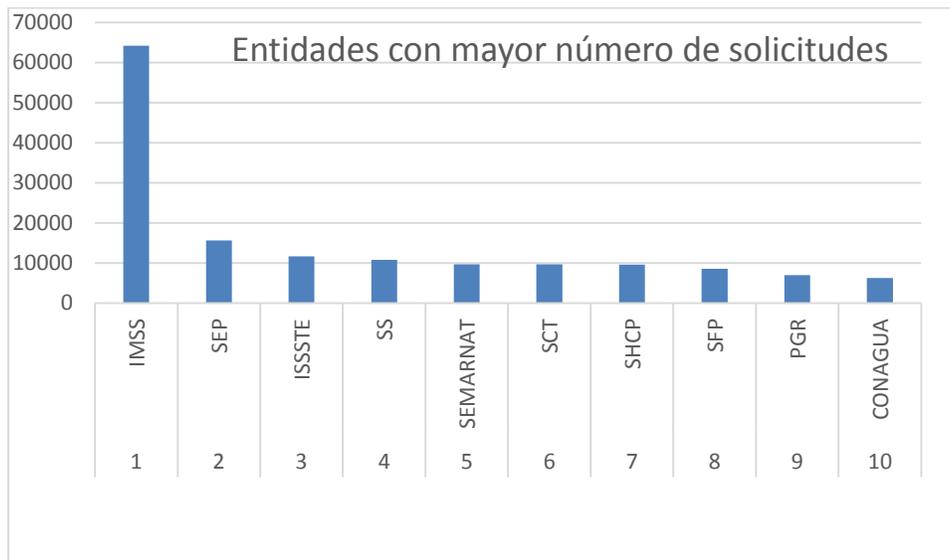


Gráfico 1. Elaborado con datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010 (Número de solicitudes presentadas por mes según dependencia y entidad de la Administración Pública Federal)

Aquí podemos notar que las 5 entidades que mayor número de solicitudes presentan son:

1.- Instituto Mexicano del Seguro Social: 64,224

2.- Secretaría de Educación Pública: 15,599

3.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:
11,634

4.- Secretaría de Salud: 10,810

5.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: 9,712

Cabe mencionar que esta jerarquización no nos dice nada concreto acerca de la apertura que tienen estos organismos para otorgar la información pública, ya que las solicitudes pueden incluir otro tipo de preguntas no necesariamente relacionadas a la IP. Estas cifras sólo nos permitieron elegir las 10 entidades de las cuales realizamos un análisis basado en el *tipo de respuesta*, que es donde realmente podremos detectar claves reales de cómo estas instituciones manifiestan el derecho a la información. A continuación se presenta una tabla con el número de respuestas otorgadas por estas 10 instancias de 2008 a 2010.



Gráfico 2.- Elaborado con: datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010

En esta gráfica podemos detectar que a reserva del IMSS y la SEP, en el caso de los otros órganos de gobierno, no hay una concordancia con el orden expuesto respecto al número de solicitudes, esto debido a que como se ha mencionado anteriormente en el número de solicitudes que registra el IFAI por dependencia no todas van dirigidas para acceso a la información pública, ya que se consideran otros puntos como corrección de datos personales, entre otros, sin embargo, las 10 instancias mencionadas continúan a la cabeza en ambas clasificaciones aunque con diferente orden, y aquí se repiten 4 de las 5 con mayor número de solicitudes. En este caso las cifras corresponden de la siguiente manera:

1. - IMSS: 28,443
2. - SEP 16,373
3. - SHCP: 13,017
4. - SS: 12,776
5. - SEMARNAT: 12372

Con esto en mente podemos plantear algunas cuestiones como ¿qué tipo de solicitudes se realizan a estos organismos?, ¿cuál es la relación entre estas 10, o tal vez las 15 dependencias con mayor número de solicitudes? Pero lo que nos compete ahora es conocer si existe alguna relación entre el número de solicitudes y el tipo de respuesta, para ello recurrimos a la *clasificación por tipo de respuesta* que se encuentra en los informes del IFAI entregados al Congreso de la Unión en los años estudiados. Es sumamente importante considerar que la clasificación por *tipo de respuesta* es una exigencia del IFAI hacia las Unidades de Enlace de cada dependencia pero son estas quién categoriza los tipos de respuesta según el criterio propio, cuestión a considerar para las conclusiones. Los tipos de respuesta o notificación son las siguientes:

- 1.- Entrega de información en medio electrónico
- 2.- Inexistencia de la información solicitada
- 3.- La información está disponible públicamente
- 4.- La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

- 5.- Negativa por ser reservada o confidencial
- 6.- No es de competencia de la unidad de enlace
- 7.- No se dará trámite a la solicitud
- 8.- Notificación de envío
- 9.- Notificación lugar y fecha de entrega

En específico el interés de este trabajo versa en conocer cuántas *respuestas negativas* brindó cada organismo y cuál es su porcentaje respecto al total de respuestas, para ello realizamos una clasificación donde consideramos como *respuestas negativas* las siguientes:

- 1.- Inexistencia de la información solicitada
- 2.- La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- 3.- Negativa por ser reservada o confidencial
- 4.- No es de competencia de la unidad de enlace
- 5.- No se dará trámite a la solicitud

Consideramos las 2 y la 4 como negativas ya que como argumentan Jonathan Fox; Libby Haight y Brian Palmer-Rubin en un estudio similar realizado en 2011 acerca de años anteriores, se consideran negativas al no tener algún efecto informativo para el solicitante. En el caso de la LFTAIPG puede estar basado en interpretaciones de cada dependencia sobre que sí y que no corresponde a la ley; lo que refiere a las competencias de las Unidades de Enlace, detectaron que este tipo de respuesta puede atribuirse a que se envía la solicitud a una Secretaría de Estado cuando existe una instancia o departamento específico que debe tener esa información lo cual implica a la Secretaría la obligación de orientar al ciudadano a que instancia se debe dirigir. Sin embargo para Fox *et al* es obligación de las Secretarías contar con toda la información de cada una de sus dependencias, y así responder a la solicitud del ciudadano, por ello

consideramos este tipo de respuesta como negativa. Con base en un cuadro que se puede encontrar en el anexo 1 de este trabajo realizamos una gráfica con el número de *respuestas negativas* de estos 10 organismos:

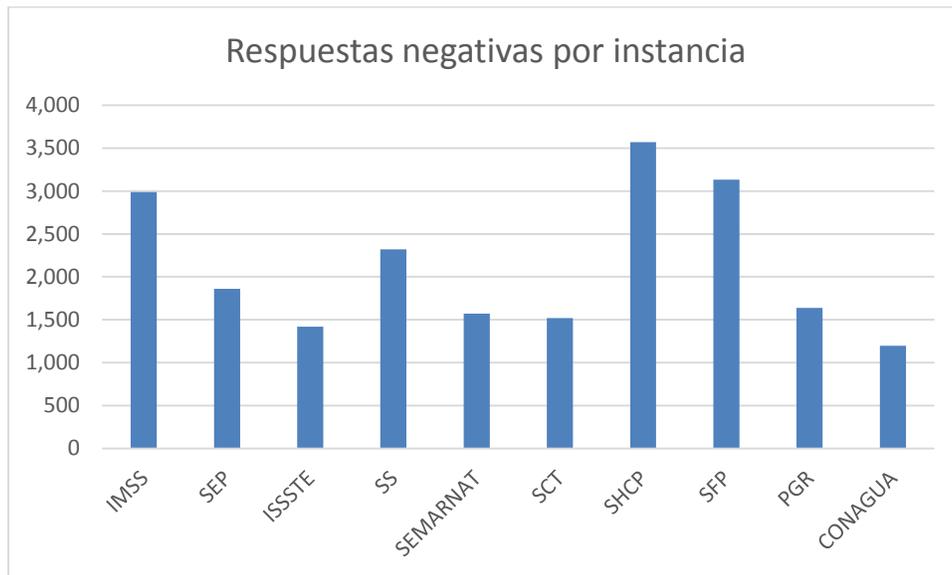


Gráfico 3.- Elaborado con: datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010

Varios puntos a destacar de acuerdo a esta gráfica. El primero de ellos está en que los 5 órganos con mayor número de negativas son:

1. - SHCP: 3,572
2. - SFP: 3,134
3. - IMSS: 2,989
4. - SS: 2,321
5. - SEP: 1,862

En lo que respecta al número de solicitudes presentadas en el gráfico 1, vemos una consistencia con el IMSS, la SEP y la Secretaría de Salud, que podríamos atribuir como una característica relativa entre número de solicitudes equilibrado con número de respuestas negativas. Segundo, hay que destacar nuevamente como cambia el orden jerárquico de estas, siendo la SHCP y la SFP las que se encuentran a la cabeza en el número de respuestas negativas que más adelante compararemos en promedio con el total de respuestas brindadas y con el total de solicitudes; sin embargo consideramos importante hacer una presentación previa para establecer la relación de acuerdo a *qué tipo de respuesta (dentro de las negativas) se presentó más dentro de estos 5 órganos*. Para ello presentamos el siguiente gráfico:

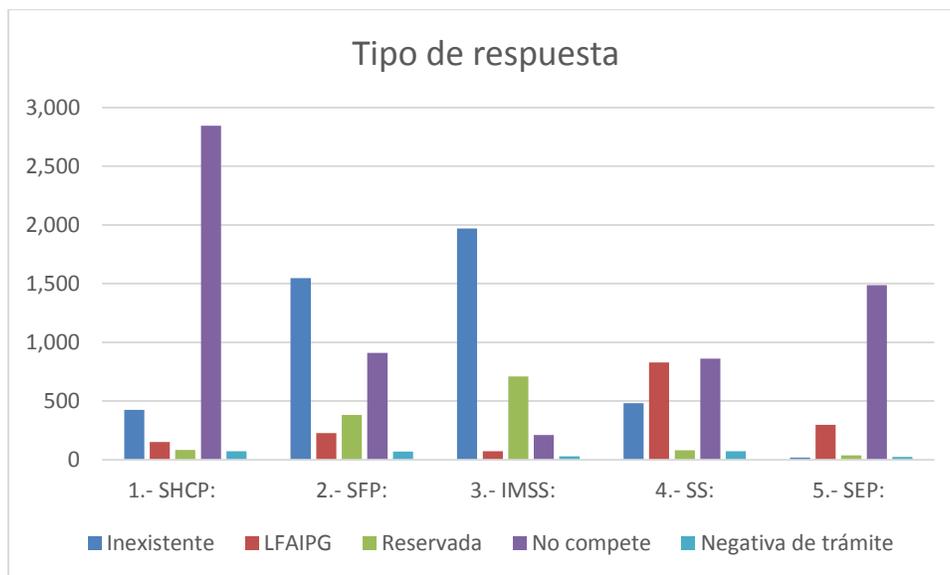


Gráfico 4.- Elaborado con: datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010

Esta gráfica nos permite concretar más cómo actúan algunos órganos de gobierno respecto al derecho a la información pública, ya que dentro de la misma clasificación existen escudos o salvaguardas para reservarse de dar información sobre algunos datos que pueden considerarse como *inexistentes* o simplemente responder con una *negativa* al trámite. Vemos como para la SHCP la más recurrente es la de *No es de competencia de la unidad de enlace* en casi un 80% de las respuestas, que recordando

el apunte hecho anteriormente correspondería verificar de qué manera se argumenta por qué no es competencia o la evasiva señalada por Fox y sus colegas, respecto a instancias dependientes de esta secretaría. El siguiente punto es el relativo a *Inexistencia de la información solicitada* que es recurrente para la SFP y el IMSS siendo para esta última más del 60%; esto es importante y traemos a colación la Ley Federal de Acceso a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que incluidas las reformas señala la obligación de las dependencias y órganos de gobierno de respaldar todo tipo de información pública para su consulta por parte de los ciudadanos (Fox, *et al*; 2011), cuestión que debe ser promovida y vigilada por el IFAI. Con esto en mente podemos considerar este tipo de respuesta como una falla en el desarrollo del derecho a la información⁹ y más remarcable aún que se presente en órganos como la Secretaría de la Función Pública, que constitucionalmente es la que tiene la obligación de ejecutar las sanciones provocadas por las resoluciones negativas del IFAI hacia las distintas secretarías y dependencias, por ello podemos detectar una inconsistencia entre *el reconocimiento jurídico de los derechos y obligaciones* y la praxis ejecutada por estos órganos.

Dentro de la misma podemos destacar el bajo índice de respuesta de *negativa al trámite*, que hipotéticamente podríamos atribuir a que es un tipo de respuesta que se presta para imponer un recurso de revisión y salir beneficiada la parte del demandante, aunque existen diversos candados bajo los cuales las Unidades de Enlace pueden argumentar su postura. En el siguiente gráfico se realiza un comparativo entre el porcentaje de negativas respecto al total de solicitudes, que nos permitirá visualizar en qué medida se presentan este tipo de respuestas respecto al total de respuestas:

⁹ A reserva de las solicitudes que corresponden a años anteriores a la entrada en vigor de esta ley.

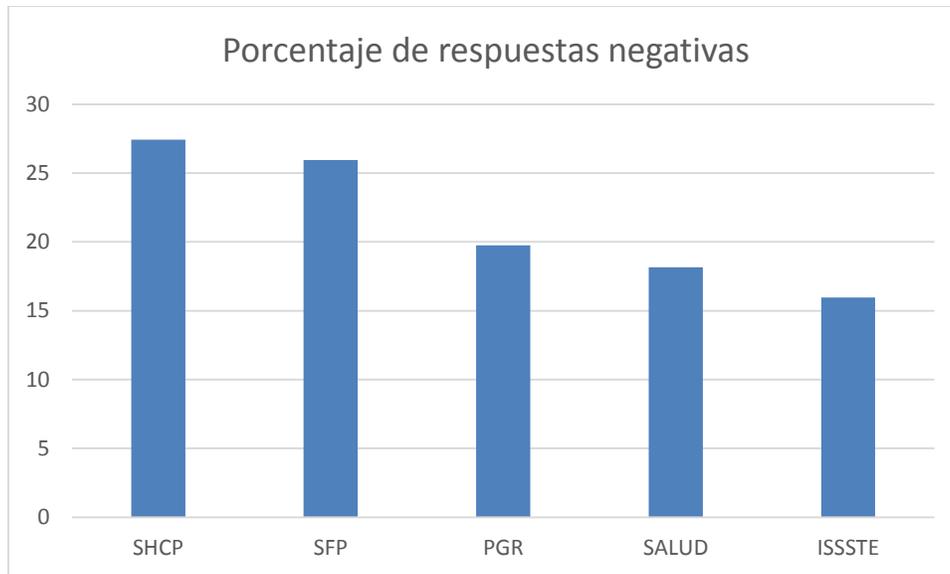


Gráfico 5.- Elaborado con datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010

Esta gráfica nos permite realizar un comparativo de las 5 instancias con mayor número de respuestas negativas. Como se había mencionado anteriormente, planteamos la hipótesis acerca de *a mayor número de solicitudes mayor posibilidad de contar con respuestas negativas*, entendido como el hecho de que tengan muchas respuestas negativas puede ser proporcional al número de solicitudes que reciben. El revelar los porcentajes de respuestas negativas respecto al total de respuestas nos permite disprobar esta hipótesis basada en los siguientes resultados:

Comparativo de negativas con a porcentaje respecto al total 2008 – 2010

Mayor cantidad de respuestas negativas	Mayor porcentaje de negativas respecto a total de respuestas
1.- SHCP: 3,572	1.- SHCP: 27%

2.- SFP: 3,134	2.- SFP: 26%
3.- IMSS: 2,989	3.- PGR: 20%
4.- SS: 2,321	4.- SALUD: 18%
5.- SEP: 1,862	5.- ISSSTE: 16%

Cuadro 1.- Elaborado con datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010

Podemos notar como existe una consistencia en la SHCP y la SFP únicamente, quedando fuera entes como el IMSS que es el que recibió en un inicio mayor número de solicitudes (64,224)¹⁰ y mayor número de respuestas (28,443)¹¹ cuando el porcentaje de respuestas negativas que brindó fue del 11% únicamente; esto nos permite disprobar la hipótesis planteada anteriormente acerca de una relación entre número de solicitudes/respuestas y número de negativas en este caso, y por el lado contrario está el caso del ISSSTE, quien en el gráfico 1 y 2 se encontraba en el tercer lugar, por lo que hay cierto tipo de consistencia en este caso. Llama la atención nuevamente el asunto de la SHCP y la SFP que se encuentran a la cabeza tanto en respuestas negativas como en su porcentaje respecto al total, lo que nos permite reforzar la tesis presentada en el gráfico 4.

Todos los gráficos anteriores se basan en los datos proporcionados por las mismas Unidades de enlace de los distintos órganos de gobierno al IFAI, sin embargo como ha sido mencionado anteriormente el trabajo del IFAI no consiste en recabar datos cuantitativos de las respuestas y su tipo; el objetivo inicial es verificar que se esté cumpliendo con la Ley de Transparencia, y en caso de que el ciudadano no este conforme con la respuesta recibida tendrá que dar inicio a un proceso de revisión del caso para así tomar una determinación ya sea de respaldar la respuesta de la UE o

¹⁰ Véase Gráfico 1.

¹¹ Véase Gráfico 2.

bien, la demanda del ciudadano; este es el trabajo de los comisionados a través de sus distintos departamentos. A continuación realizamos un análisis acerca del número de recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, en comparación con el número de solicitudes. El total de recursos de revisión interpuestos a las 10 instancias a las que damos seguimiento es el siguiente:

Número de recursos de revisión de 2008 a 2010

Organismo	Total
IMSS	3,271
SEP	779
ISSSTE	723
SS	648
SEMARNAT	252
SCT	528
SHCP	481
SFP	797
PGR	527
CONAGUA	366

Cuadro 2.- Elaborado con datos de <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx>. (Estadísticas semanales al 31 de julio de 2014)

Siendo el IMSS el que está a la cabeza junto con la SEP y el ISSSTE podemos detectar nuevamente una consistencia de acuerdo al número de solicitudes, sin embargo requerimos hacer un análisis comparativo con el total de solicitudes y el total de negativas para buscar una respuesta a la hipótesis sobre $TR=TN$ (Total de respuestas proporcional a total de negativas).

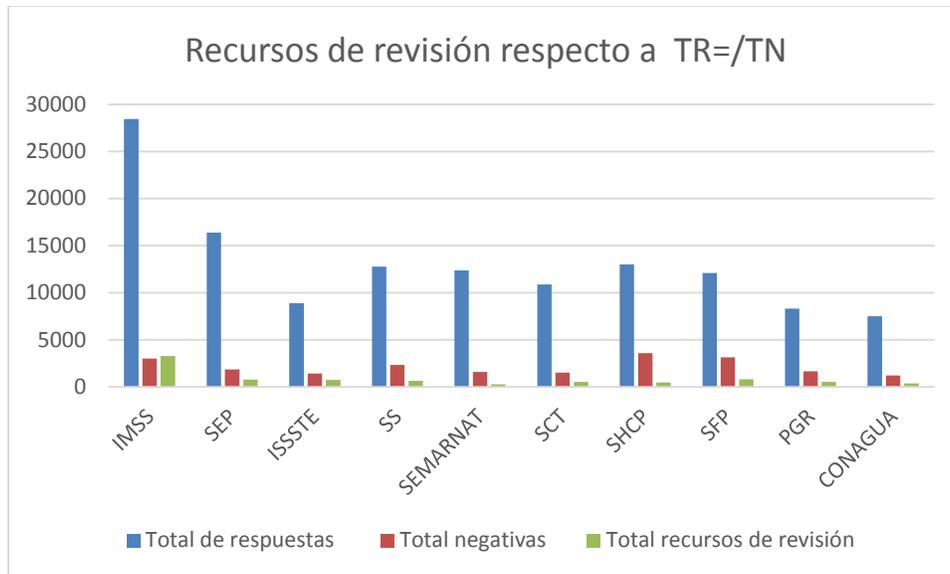


Gráfico 6.- Elaborado con datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010 y http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx (Estadísticas semanales al 31 de julio de 2014)

Nótese como en el caso del IMSS el número de RR es incluso mayor que el de respuestas negativas, esto puede ser a causa de que incluso la información que la UE del IMSS clasificó como *entregada* puede no contener los datos que el ciudadano solicitó. Las instancias que mayor número de RR recibieron son las siguientes:

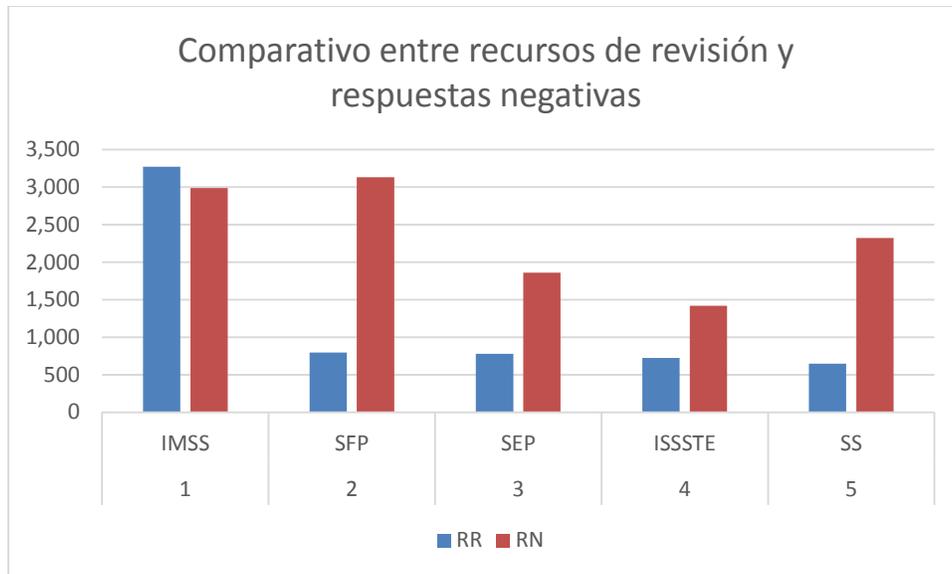


Gráfico 7.- Elaborado con datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010 y http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx (Estadísticas semanales al 31 de julio de 2014)

Vemos como existe un número considerable de recursos de revisión en comparación con las respuestas negativas otorgadas por las UE de estas secretarías. Cabe destacar que una de las Secretarías que presentó mayor número de respuestas negativas como es el caso de la SHCP debido a que no se interpusieron más de 481 recursos, que es un total del 4% respecto al número total de respuestas. Por otro lado tenemos el caso de la SFP quién se ha mantenido entre los primeros tres, tanto en respuestas negativas, porcentaje de respuestas negativas respecto al total de respuestas, y ahora en segundo lugar respecto a número de recursos de revisión. Los datos acerca de los Recursos de revisión son manejados, como ya se mencionó, por el IFAI, lo cual nos permite realizar un comparativo real entre el número de respuestas que brinda cada organismo y la satisfacción que tiene el ciudadano de la información que recibe. En este sentido es importante mencionar la observación que hacen Fox (*et al*; 2011) respecto a que no todos los ciudadanos presentan un recurso de revisión para la respuesta que recibieron debido a que puede que es un procedimiento largo o creen que no servirá de nada, todo esto basado en una evaluación externa realizada por el “Proyecto México” del *National Security Archive*.

7. Análisis cualitativo de resoluciones del IFAI. Algunos casos de 2008 a 2010

Notando los distintos tipos de relaciones que nos presentan cada serie de datos, precisamos elegir (con base en todos ellos) 5 organismos de los cuales haremos un análisis de 3 recursos de revisión junto con la resolución para conocer más a fondo como la ciudadanía hace uso de este recurso a través del IFAI y cuál es su impacto. Para ello haremos un agrupamiento de datos para elegir nuestras 5 entidades a estudiar, de acuerdo a número de apariciones y pertenencia a distintos sectores (salud, educación, economía, seguridad, etc.)

Cuadro analítico de las 10 secretarías con mayor número de solicitudes de 2008 a 2010

Organismo	Total de solicitudes	Total de respuestas	Total de negativas	Porcentaje de negativas	Recursos de revisión
IMSS	64224	28,443	2,989	11	3,271
SEP	15599	16,373	1,862	11	779
ISSSTE	11634	8,895	1,421	16	723
SS	10810	12,776	2,321	18	648
SEMARNAT	9712	12,372	1,571	13	252
SCT	9708	10,887	1,518	14	528
SHCP	9604	13,017	3,572	27	481
SFP	8585	12,080	3,134	26	797
PGR	6963	8,294	1,639	20	527
CONAGUA	6266	7,481	1,196	16	366

Cuadro 3.- Elaborado con datos de: IFAI 2008; IFAI 2009; IFAI 2010 y

http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx (Estadísticas semanales al 31 de julio de 2014)

Por lo tanto, los órganos con mayor número de apariciones por sector son

- 1.- IMSS (Salud)
- 2.- SEP (Educación)
- 3.- SHCP (Finanzas)
- 4.- SFP (Contraloría)
- 5.- PGR (Justicia)

A continuación se presentan algunas resoluciones de *recursos de revisión* que ciudadanos interpusieron hacia información y datos en general solicitados a distintas entidades y dependencias de gobierno. Retomamos los organismos seleccionados para el estudio de caso cuantitativo para poder realizar una comparación entre la numeraria estadística y el contenido informativo que nos brinda cada tipo de resolución.

7.1.- Selección de casos

Todos los casos han sido seleccionados aleatoriamente. No se utilizó una fórmula estadística para definir qué número de casos se deberían estudiar ya que además de requerir un gran número, la intención de este apartado es más bien mostrar bajo qué condiciones se muestra el IFAI a favor o en contra de la solicitud ciudadana, por ello la primera parte son 1 caso por organismo (5 casos en total) donde la respuesta al recurso de revisión fue favorable al ciudadano (en adelante recurrente) bajo la resolución: *modificación de la información* e igual número de casos donde la resolución fue: *confirma*, la cual avala la información brindada por el organismo. ¹²

¹² Señalamos que estas opciones no son los únicos *sentidos de resolución* que puede dictar el IFAI ya que se encuentran también: *sobresee, revoca, desecha, no presentado, incompetencia, no procedente, positiva ficta*.

El IFA en su portal electrónico¹³ cuenta con un apartado denominado *Acceso a la información pública* donde se presentan las resoluciones que se han brindado desde 2003, en un formato PDF que contiene todo el desarrollo del caso y el porqué de la resolución lo cual permite un análisis a profundidad de cada caso; y respetando la acotación referida para el análisis cuantitativo se tomaron casos solamente que se encuentran entre 2008 y 2010. Para el sumario de los casos a favor del ciudadano (*modificación de la información*) se buscó en el apartado: *Resoluciones de Recursos de Revisión por Tema* donde se presentan los casos que tuvieron o tienen mayor trascendencia a nivel nacional en la opinión pública, de carácter positivo para la sociedad. No es así en las resoluciones que confirman la información brindada por los organismos, ya que estos se encuentran en una base de datos muy general donde es sumamente complejo detectar aquellos casos que fueron de trascendencia nacional y que tuvieron un carácter de resolución a favor de las entidades estatales, por ello se seleccionaron los de mayor alcance dentro del rango revisado.

Se reiteran los organismos que se tomaron en cuenta para el análisis cuantitativo que son:

- 1.- Procuraduría General de la República (PGR)
- 2.- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- 4.- Secretaría de la Función Pública (SFP)
- 5.- Secretaría de Educación Pública (SEP)

¹³ http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/ifai.aspx

7.2.- Casos con sentido a favor del recurrente (Modificación de la información)

Procuraduría General de la República

“ORDENA EL IFAI A LA PGR DAR A CONOCER EL NÚMERO DE TESTIGOS PROTEGIDOS Y SU COSTO AL ERARIO”

Folio: 0001700216909

Expediente: 5866/09

Comisionada Ponente: Sigrid Arzt Colunga

1.- Caso:

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ordenó a la Procuraduría General de la República (PGR) dé a conocer el número de testigos protegidos que ha utilizado en sus investigaciones del año 2006 a la fecha, así como el gasto ejercido por concepto de su protección.

2.- Contenido:

Inicialmente el recurrente solicitó información sobre el número de testigos protegidos por la PGR y cuál había sido el gasto ejercido de 2006 a la fecha de la solicitud. La PGR había clasificado esta información como reservada para la protección de estos testigos, presentando toda una serie de alegatos jurídicos e interpretaciones acerca de porqué el brindar cualquier tipo de información sobre este programa podría poner en riesgo a aquellas personas que cumplían algún tipo de función en las investigaciones. De igual forma la PGR mencionó que no existía en sí una partida presupuestal designada para el programa *testigos protegidos*. En una audiencia la comisionada encargada solicitó la revocación de esa clasificación debido a que el recurrente sólo solicitaba datos de tipo técnico y estadísticos, es entonces que no se afectaba la identidad de las personas ni su protección; así también señaló que al ser un programa dirigido por esta secretaría, debía de contar con información presupuestal sobre ella por lo que la resolución fue modificar la información y entregar los datos presupuestales destinados a este programa.

3.- Observaciones:

- En el desarrollo del caso se presenta la posibilidad de alegatos al recurso de revisión interpuesto por el ciudadano cuando no está complacido con la información que se le brindó, por ello el organismo (en adelante sujeto obligado) puede justificar por qué no brindar esa información. Se detecta en esta argumentación un lenguaje sumamente técnico que desde una opinión personal puede ser sumamente complicado para el ciudadano que no tiene cercanía con este tipo de terminología jurídica; si bien los alegatos se presentan para el IFAI, es también en la respuesta para el recurrente que se envía un mensaje con este tipo de lenguaje que creemos, puede desalentar al ciudadano a realizar una solicitud o un recurso de revisión nuevamente.
- De igual forma durante todos los alegatos el sujeto obligado estuvo argumentando acerca del por qué no podía brindar información acerca de los testigos protegidos ya que vulneraba su identidad, siendo que el recurrente sólo había solicitado información estadística acerca del presupuesto destinado por lo que la queja de este último fue que la PGR sólo se estaba escudando en tecnicismos jurídicos que no respondían a su solicitud.
- El sentido de la resolución del IFAI fue modificar la información argumentando que los alegatos la Unidad de Enlace (UE) de la PGR se mantuvo replicando a través de distintos artículos y leyes por qué no entregar información de este tipo, sin embargo no se encontraba una respuesta concisa al por qué no entregar el presupuesto destinado, siendo que anteriormente ya se había hecho ese ejercicio e incluso se mencionaba que en el portal de internet se podía encontrar dicha información, por lo que caían en una serie de contradicciones acerca de este tipo de datos.

- Se ordenó que se cumpliera el 23 de abril de 2010 y no se cumplió por *juicio de nulidad*. Esto debido a que la PGR interpuso un amparo donde puede solicitar el aplazamiento de la resolución del IFAI ante la Secretaría de la Función Pública según el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Aunque se conocen casos como el del SAT que interpuso un juicio de nulidad ante un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) que aceptó

el juicio y aplazó la resolución del IFAI, sin tener la facultad para realizarlo.¹⁴ Esto debido a que según la propia legislación las resoluciones del IFAI son de carácter *obligatorio* siendo que sólo la SFP puede aplazar el cumplimiento de las resoluciones. En este sentido se plantea una cuestión acerca de la relativa autonomía del IFAI y el carácter de juez y parte de la SFP.

En este sentido el IFAI cuenta con las facultades de vigilar que los distintos organismos y entidades de gobierno brinden información pública al ciudadano siempre y cuando no se vulneren datos personales, en ese sentido cuando el IFAI dicta una resolución esta tiene carácter obligatorio para las entidades de gobierno, y será la SFP la que se encargue de que sean cumplidas, sin embargo como pudimos comprobar en la relación cuantitativa de casos; la SFP se encuentra entre las que más porcentaje de respuestas negativas tiene hacia solicitudes ciudadanas por lo que se pone en tela de juicio el carácter de juez y parte de esta secretaría, la cual (como afirmamos en el apartado anterior) a pesar de ser una de las vigilantes del cumplimiento a la Ley de Transparencia muestra cuantitativamente un carácter negativo hacia este tipo de derecho ciudadano. Así mismo se plantea la cuestión acerca del brindar al IFAI no sólo un carácter de vigilante, si no de otorgarle poder para el cumplimiento de sus propias resoluciones.

- Cabe señalar el carácter estratégico de la Procuraduría General de la República así como el de las entidades presentadas para este análisis, siendo la mayoría de ellas Secretarías con situaciones vitales para el funcionamiento del gobierno y su cercanía con la Presidencia de la República. Es por ello que más allá de los resultados cuantitativos sobre porcentaje de respuestas negativas y recursos de revisión, existen Secretarías que no cuenten con muchos recursos de revisión pero los pocos casos que se presentan pueden brindar información estratégica sobre la protección o vulneración que se les brinda de acuerdo a su rango en la jerarquización del sistema político, tema que se puede abordar en posteriores trabajos.

¹⁴ Más información en: http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2010_182-A12.pdf

Instituto Mexicano del Seguro Social

“ORDENA IFAI AL IMSS HACER PÚBLICAS POLIZAS DE SEGURO DE LAS GUARDERÍAS”

Folio: 0064101229709

Expediente: 5177/09

Comisionada Ponente: María Marván Laborde

1.- Caso:

El IFAI instruyó al IMSS realizar una búsqueda exhaustiva y publicar las copias de las pólizas vigentes de los seguros en lo que respecta a la responsabilidad civil señaladas en los contratos con guarderías.

2.- Contenido:

El IFAI modificó la respuesta inicial del IMSS, que había determinado clasificar como reservada la información acerca de las pólizas de seguro en el entendido de que “la documentación e información que integran los expedientes de las guarderías de prestación indirecta se encuentra en instancias judiciales, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), decidió ejercer la facultad de investigación que le otorga la Constitución, por los hechos acontecidos el 5 de junio 2009, en la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora”.

En este sentido el IFAI ordenó hacer pública dicha información argumentando que si bien éstas se encontraban en un proceso de averiguación, no afectaban el curso de la investigación realizada por la SCJN. Para esto el IMSS entregó las copias de mil 240 pólizas, de un total de mil 438 guarderías, a lo que el IFAI consideró como *incompleta* la información brindada e instruyó al IMSS de entregar dicha información o justificar el porqué de su inexistencia.

3.- Observaciones:

- Este es un caso en el que se observa un ejercicio de auditoría ciudadana hacia una dependencia de gobierno, que a través del IFAI permite realizar una revisión de asuntos que en su momento ocuparon los espacios de los principales medios de comunicación (2009). El caso de la guardería ABC fue uno de los pasajes más negros conocido en este tipo de instituciones donde fallecieron 49 niños y otros tantos heridos, por lo que ocupó la agenda mediática durante largo tiempo sin encontrar algún tipo de resolución o culpables por la muerte de estos niños. Es por ello que en casos como este se puede ver como el IFAI se convierte en un medio institucional para la *Auditoría ciudadana* que ya sea para fines periodísticos u otros personales se pueden acceder a información que muchas veces se bloquea desde altos órdenes de gobierno para no afectar personas que se pueden encontrar protegidas de distintas maneras.
- Se encuentra una vez más la evasiva por parte del ente de gobierno para responder la respuesta a una solicitud ciudadana. Esto nos plantea también la posibilidad acerca de que este tipo de alegatos pueden funcionar para desalentar al recurrente a hacer solicitudes de información, ya que es difícil conocer en qué casos el ciudadano decide no interponer un recurso de revisión.
- Se ordenó al IMSS que se cumpliera el 14 de abril de 2010 y se cumplió hasta el 19 de abril 2010.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ORDENA IFAI A SHCP ENTREGAR DOCUMENTOS SOBRE INCREMENTOS SALARIALES DE FUNCIONARIOS DE PEMEX

Folio: 0000600260910

Expediente: 7327/10

Comisionada Ponente: María Marván Laborde

1.- Caso:

El IFAI ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregar los documentos en los que esté registrado el incremento porcentual de los salarios de servidores públicos de Pemex y organismos subsidiarios, en los periodos 2001 2002, 2003-2006 y 2007 al 30 de septiembre de 2010.

2.- Contenido:

La dependencia había declarado la inexistencia del primero de los oficios y respecto a los incrementos salariales, detalló que el aumento salarial en 2001 fue del 6 y 7 por ciento; en 2002 no se registró incremento; en 2003 del 1.8 por ciento; y de 2004 a la fecha no hay registro de incremento salarial.

En sesión la comisionada expuso que la información no corresponde a lo solicitado y que la Administración Pública Paraestatal (APP) que es de quién depende dicha información nunca manifestó si contaba con la información o no. Por otro lado la SHCP manifestó la inexistencia de uno de los oficios sobre percepciones salariales; sobre esto la comisión del IFAI, al realizar la investigación y contenido legal sobre la posesión de los documentos alertó sobre un lineamiento que declara que estos deben conservarse hasta por 5 años (en ese entonces hasta 2011) por lo que no contar con estos podría tratarse de una falta administrativa.

3.- Observaciones:

- Este es uno de varios casos donde no se aclara que entidad o departamento cuenta con la información solicitada (en este caso la Administración Pública Paraestatal). Tal como se había mencionado en el análisis cuantitativo, todas las Secretarías deben contar con una copia de todo oficio y documentos de sus dependencias, lo cual no sucede en esta situación. Esto permite en varios casos que el trámite de entrega de información se más lento o permite a los organismos deslindarse de

responsabilidades, por no ser los directamente responsables del resguardo de este tipo de documentos.

- Se muestra un caso donde una solicitud de información puede derivar en el señalamiento de una falta administrativa, que si bien la penalización no es facultad directa del IFAI, este genera los antecedentes y argumentos para declarar dicha falta. Así como en el caso del IMSS señalado anteriormente, a través de las solicitudes de información y particularmente en los recursos de revisión se pueden detectar este tipo de fallas administrativas tanto en la responsabilidad de resguardar las copias de todos los documentos así como de las declaraciones de *inexistencia* que se presentarán en casos más adelante.
- La SHCP es otra de las Secretarías que se consideran estratégicas debido a la influencia que tiene en el manejo de recursos y finanzas del Estado por lo que declarar inexistencia de este tipo de oficios puede ser usado para ocultar información sobre casos de enriquecimiento ilícito o uso inapropiado de las arcas del Estado. Cabe recordar que en el análisis cuantitativo, esta Secretaría es la que presenta el mayor porcentaje de respuestas negativas.
- Se ordena su cumplimiento para el 24 de marzo de 2011 y se cumple el 01 de abril 2011.

Secretaría de la Función Pública

INSTRUYE EL IFAI A LA SFP ENTREGAR INFORMACIÓN SOBRE EL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS AL FIDEICOMISO DEL BICENTENARIO

Folio de la solicitud: 0002700040410

Expediente: 3575/10

Comisionado Ponente: Ángel Trinidad Zaldívar

1.- Caso:

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) instruyó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) hacer una búsqueda exhaustiva y entregar información sobre el manejo de recursos públicos asignados al Fideicomiso Público del Bicentenario, celebración que se llevó a cabo en 2010 y que la SFP ocupaba un lugar en el Comité Técnico del fideicomiso.

2.- Contenido:

La SFP defendía que la solicitud de información hecha sobre las:

- licitaciones (procedimientos administrativo para adquisición de recursos o servicios)¹⁵
- compras (adquisiciones en general)
- enajenaciones (transmisión de dominio)
- concursos (procedimiento para la obtención de un servicio o licitación)
- arrendamientos (renta)
- prestación de servicios (contratos temporales) y costo presupuestado Por cada evento conmemorativo programado; así como:
- el padrón de proveedores (listado de empresas de abastecimiento)
- montos pagados por honorarios devengados (ingreso o gasto por etapa de compromiso)
- nóminas (suma de sueldos de empleados)
- honorarios asimilados a salarios (retribuciones aunadas al salario)
- erogaciones por concepto de viáticos (reparto o donativo)
- gastos de representación (gastos por mediación en tratos)

La SFP expuso que todos estos documentos así como los procedimientos no eran de su competencia y se debía recurrir a una dependencia del Banco Nacional del Ejército, encargado directo del fideicomiso para las fiestas del bicentenario. A todo esto la comisión del IFAI resolvió que al ser la SFP parte del Comité técnico, cuenta con atribuciones para conocer la información solicitada y debía brindar dicha información.

¹⁵ Se hace una aclaración de los términos citados de la resolución.

3.- Observaciones:

- Nuevamente se presenta el caso de *competencias* donde un órgano de gobierno puede argumentar el no contar con la información o no tener las facultades para entregar dicha información; las resoluciones dependen no sólo del conocimiento de las competencias y reglamentos de cada dependencia, si no del lugar que ocupan en nivel de importancia, para brindar o no información. En este la SFP argüía no contar con dicha información a pesar de estar en el Comité técnico del fideicomiso, por ello enviaba a realizar la averiguación a Banjercito, siendo que la primera en su carácter de Secretaría contaba con las atribuciones por encima de dicho banco para brindar la información que en principio pertenece al erario público.

- Este fue uno de los casos más seguidos durante 2010-2011 debido al acusado gasto excesivo que se realizó para los festejos del bicentenario que según *El Universal* (del 17 de septiembre de 2010) sumaron 700 mdp, por lo que la información solicitada puede brindar bases para investigar delitos como tráfico de influencias o en general preferencias para realizar los contratos. En el periódico *24 horas* del 20 de febrero de 2013 se señalaba que tras las investigaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se encontraron 11 “auditorías forenses en las que se presumen fraudes”. En la misma nota se señala que: “...en la (cuenta pública) correspondiente a 2010 ese órgano presentó 98 denuncias ante el Ministerio Público por la comisión de presuntos delitos relacionados con el mal ejercicio de recursos públicos”¹⁶. Esto nos permite confirmar el uso de la herramienta institucional que más allá del trabajo realizado por la ASF, permitió a través de distintos medios informativos publicitar esta información cumpliendo con uno de los principios del sistema democrático que es la Ley de transparencia.

- Se ordena su cumplimiento para el 23 agosto de 2010 y se cumple en tiempo.

¹⁶ Más información en: <http://www.24-horas.mx/los-gastos-del-bicentenario-y-la-estela-de-luz-al-patibulo/>

Secretaría de Educación Pública

INSTRUYE EL IFAI A LA SEP ENTREGAR LA METODOLOGÍA, MEMORIA DE CÁLCULO Y CORRIDAS MATEMÁTICAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS A UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Folio: 0001100197610

Expediente: 5059/10

Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

1.- Caso:

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ordenó a la Secretaría de Educación Pública (SEP) entregar la metodología, memoria de cálculo y corridas matemáticas de la distribución de los recursos del Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario a las universidades públicas, correspondiente a los ejercicios de 2006 a 2009.

2.- Contenido:

Como respuesta al entonces recurrente la SEP únicamente envió el listado de asignación de recursos que resulta de la aplicación del Modelo elaborado con base en la fórmula del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), en el que participan la Secretaría y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

La SEP puso a disposición del solicitante la información referida sólo a los recursos asignados a las universidades públicas correspondientes a los ejercicios de 2006 a 2010 pero argumento que la metodología, la información estadística y la memoria de cálculo pertenecía por elaboración a la ANUIES advirtiendo al solicitante que esta no era sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia. En sesión la comisionada requirió a la SEP dar informe sobre dichos documentos a lo que la SEP señaló nuevamente que estos estaban bajo posesión de la ANUIES *la que elabora el cálculo de las memorias y determina la asignación de los recursos a los montos arrojados.* En

comisión se determinó que aunque la ANUIES sea la encargada de elaborar dichos documentos e informes, la SEP es la encargada de efectuar la asignación de recursos por lo que debía contar con la información.

3.- Observaciones:

- Destaca en primer lugar la falta de conocimiento de la SEP acerca de las obligaciones y atribuciones de la misma Secretaría en cuanto a la asignación de recursos, argumentando que era la ANUIES (una asociación privada) la encargada de la asignación de recursos para universidades. Como es sabido las entidades privadas no son sujetos de la Ley de Transparencia por lo que no se puede acceder a oficios o datos a menos sea por ordenamiento judicial; sin embargo es de llamar la atención el tipo de convenio que establece la SEP con instituciones privadas para argumentar que esta última es dueña de una metodología bajo la cual se distribuyen recursos públicos que son datos sujetos de auditoría y rendición de cuentas. En segundo lugar está el que documentos que permite este tipo de *rendición de cuentas* no se encuentren en manos de las instituciones públicas y no pueda acceder a ellos aun cuando son estratégicos en este caso para la educación universitaria.
- Cabe señalar que la propuesta de este tipo de modelos surge desde 1989 por un investigador de la Universidad de Las Américas -Puebla (UDLA) mencionando que: “El modelo que aquí se presenta se inserta en el marco de la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación Superior efectuada por la ANUIES como una aportación al gobierno federal para la elaboración del Plan Sectorial de Educación 1989-1994” (Durán y Anzaldo; 1989: 1), pero la encargada de realizar dicha asignación de recursos es la Subsecretaría de Educación Superior, dependiente de la SEP.
- Se ordena su cumplimiento para el 22 de noviembre de 2010, se cumple el 19 de noviembre de 2010.

7.3.- Resoluciones donde se confirma la información brindada por las instituciones

Damos paso al otro tipo de resoluciones que se entenderán en adelante *a favor del organismo gubernamental* bajo el sentido de la resolución *confirma*, donde se entenderá que la resolución del comité del IFAI será a favor de la información brindada por la entidad gubernamental, siempre aclarando que en este tipo de resoluciones pueden existir recomendaciones o bien, que el mismo comité del IFAI encontró la información que el recurrente solicitaba. Así mismo reiteramos la elección aleatoria de estos casos, acotando que puede no tratarse de *temas de interés nacional* al nivel de los presentados anteriormente debido a que, a diferencia de los positivos, los de *confirma* no se encuentran clasificados por orden de importancia.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Folio: 0000600296907

Expediente: 286/08

Comisionado: Alonso Gómez-Robledo

1.- Caso:

Solicito la información referente a la venta del paquete de medios estatales, (*red imevisión*, la Compañía Operadora de Teatros, Cotsa y las instalaciones de los Estudios América). (*Sic.*)

2.- Contenido:

La SHCP respondió que la información solicitada no existía en los archivos/sistemas de datos personales de esa dependencia o entidad. En la justificación de la Comisión InterSecretarial de Desincorporación (CID) se declaró la inexistencia de dichos archivos ya que dice, fueron realizados por medio de la entonces Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (UDEP), la cual dejó de existir en 2002. También se dijo que todo este tipo de mandatos se pasaron al Servicio de Administración y Enajenación de

Bienes (SAE), por lo que dichos archivos pueden encontrarse al resguardo de esta dependencia (no es seguro).

En el recurso puesto por el recurrente se dice que: “La dependencia argumenta la inexistencia de la información solicitada, a pesar de que reconoce su responsabilidad en el procedimiento administrativo solicitado”.

3.- Observaciones:

- La comisión investigadora del IFAI realizó un desarrollo histórico acerca de la reasignación de funciones SHCP-FIDELIQ-SAE donde expuso los distintos procedimientos de licitación así como las personas inmiscuidas. Cabe resaltar que dentro de este *paquete de medios* se encontraba TELEVISIÓN AZTECA, SA DE C.V. que se vendió en 1,500.000
- Se argumenta que una vez desaparecida la UDEP, todas las funciones se trasladaron al *Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ)* (que también fue extinto), por lo que los papeles solicitados por el recurrente debieron pasar al Fideicomiso, y más tarde con su desaparición al SAE.
- La comisión confirmó la respuesta de la SHCP, agregando que esta debía contar con un acta de entrega-recepción, donde describieran que documentos se entregaban al FIDELIQ. El IFAI instruyó una *búsqueda exhaustiva* de estos documentos, ya que el Comité de Información de la SHCP debió respaldar un *traslado de documentación* en lugar de una inexistencia de los documentos, a lo que sugiere que pudiera tenerlos el SAE, sin embargo no hay un papel que lo respalde por lo que incurre en una falta administrativa.
- El tema de *desincorporación de bienes públicos* ha sido un tema delicado y que ha sufrido constantes reformas legales. Dentro del proceso de venta destaca que en la ley vigente en ese entonces sólo se podrían vender empresas que no fueran *estratégicas* o que ya no fueran rentables, sin embargo llama la atención como en menos de 10 años el procedimiento de venta y enajenación de bienes pasó a tres distintas dependencias, y aún más de subrayar es que no se tenga un archivo organizado sobre el traspaso de todos estos papeles/oficios.

Secretaría de la Función Pública

Folio: 0002700140209

Expediente: 4121/09

Comisionada ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

1.- Caso:

“Solicito copia de la evolución patrimonial del ex presidente Vicente Fox Quesada”

2.- Contenido:

La SFP determinó que esta información estaría reservada por un año con fundamento en la LFTAIPG ya que para ese año se señaló que la información se encuentra en trámite y de darla a conocer, podría causar un perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes. El 20 de enero de 2009 la SFP solicitó al IFAI la ampliación del plazo de esta reserva a lo que según la SFP el Instituto nunca respondió por lo que actuó bajo la figura *afirmativa ficta*¹⁷ para ampliar el plazo de reserva hasta el 23 de abril de 2010

3.- Observaciones:

- Vicente Fox fue presidente de 2000 a 2006, y la solicitud de información se hizo en 2009, por lo que habían transcurrido ya 3 años, agregando primero el año de reserva de la información, y después un año más (hasta 2010) debido a que el IFAI no se pronunció sobre la fecha.
- Se presenta un caso donde la ausencia de resolución por parte del IFAI permitió la ampliación de la reserva de información hasta 2010 debido a la figura de afirmativa ficta que permite a la entidad dar por hecho que se acepta una solicitud de prórroga estableciendo el organismo la fecha de plazo, incumpliendo el IFAI una de sus principales obligaciones que es dar seguimiento a los casos de recursos de revisión y principalmente, notificar tanto al recurrente como al sujeto obligado sobre dicha situación.

¹⁷ Dar por hecho aceptada la solicitud de prórroga.

- La importancia de la SFP es como se había mencionado, estratégica en el campo de la administración pública no sólo por ser la encargada de llevar el seguimiento de las resoluciones que dicta el IFAI así como su cumplimiento, sino también por asuntos como la situación patrimonial de los servidores públicos, así como conocer e investigar conductas de estos que ameriten sanciones administrativas.
- Según la normativa de esta Secretaría, "...se puede verificar la evolución del patrimonio de los servidores público (*sic.*)... por todo el tiempo en el que este desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido". En nuestro caso se refiere a un tiempo desde el 1 de diciembre de 2000 hasta misma fecha del 2009 como límite según esta normativa.
- El artículo 13 de la LFTAIPG, señalado por la SFP refiere a lo siguiente:

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

(...)

V. **Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes**, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de contribuciones...

El caso de la información reservada es un tema netamente sensible ya que puede inmiscuir directamente al poder Judicial, ya que mucha de esta información clasificada como *reservada* puede encontrarse en un proceso de averiguación por lo que el revelarla implicaría una falta administrativa e incluso penal contra la entidad de gobierno que actúe en perjuicio de este artículo; sin embargo puede ser utilizada también para resguardar información que se considera confidencial y que por fines políticos-electorales o tratos meta-legales se clasifique esta información hasta fechas en que el tema de fondo ya no se encuentre en la agenda pública, es por ello que todo lo que se categoriza como *información reservada* o en algunos casos *de seguridad nacional* es una representación que no se tiene aclarada más que generalmente y que depende ya de un trato directo entre el IFAI y el poder Judicial como podremos analizar en el siguiente caso.

Procuraduría General de la República

Folio: 0001700109810

Expediente: 6566/10

Comisionada Ponente: Sigrid Arzt Colunga

1.- Caso:

Informar si existen o han existido denuncias o procedimientos penales en contra de los elementos del Ejército Mexicano abajo listados en el uso de sus funciones, indicar en un resumen pormenorizado el nombre, el asunto que motiva el expediente, tipo de posible delito, su resolución y el status actual de este...”

2.- Contenido:

- La Unidad de Enlace solicitó una prórroga para contestar dicha solicitud.
 - La PGR respondió que “[...] La solicitud recibida no corresponde a información pública en el marco de la LFTAIPG... debido a que: La unidad de enlace no es el medio idóneo para solicitar información inmersa en averiguación previa”.
 - El recurrente expuso que había solicitado información sobre si existían denuncias o procedimientos penales en contra de 170 elementos del ejército (menciona los nombres de los 170, algunos de ellos funcionarios públicos). Se sugiere que no se había solicitado información específica sobre las averiguaciones previas.
 - Dentro de los alegatos de la PGR se alude que: “...una vez que se requirió la petición de mérito, a las Unidades Especializadas adscritas (de la PGR) [...] refirieron que no cuentan con antecedentes. Por tal razón, ante la inexistencia de la Información solicitada por el promovente, no resulta posible acceder a la petición planteada...”; señalando que el recurrente puede ir directamente al Ministerio Público que resguarda la averiguación previa.

3.- Observaciones:

- Respecto a ello la Dirección General de Averiguaciones Previas de la PGR expuso que el sistema electrónico de esa dirección carece de un rubro que permita identificar y categorizar las denuncias presentadas. Así mismo hace un señalamiento respecto a que según el Código Penal Federal: “el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, no es el medio idóneo para solicitar la información que nos ocupa; además dicha petición se encuentra íntimamente relacionada con los datos personales de un individuo; es decir, con el simple hecho de informar que alguien tiene o no alguna averiguación previa en su contra se estaría afectando su intimidad...”.

Esto nos permite exponer la cuestión de la jurisdicción del IFAI y las interpretaciones acerca del derecho a la protección de datos personales. Primero, se reconoce a bien que el poder judicial cuenta con sus propias normas y códigos para llevar a cabo los procesos penales, y como se ha expuesto en casos anteriores constantemente se argumenta la posibilidad de poner en peligro averiguaciones previas en contra de sujetos de investigación; sin embargo es necesario preguntarse ¿de qué manera se puede conocer entonces esta información para cumplir con las funciones de auditoria ciudadana que promueve el IFAI?; así mismo se pone a juicio de opinión la calidad de la información de carácter *personal* de los que son *servidores públicos* y más marcadamente como señala el recurrente sin pertenecen al gobierno federal; esto en el sentido de que si bien son ciudadanos y sujetos de derecho a la privacidad, ostentan cargos de interés público por lo que conocer este tipo de antecedentes (en caso de que existan) pondría en jaque el lugar que ocupan.

- Como se señala en el recurso de revisión, el recurrente modifica su petición en el sentido de solicitar simplemente si existen o no cargos o antecedentes en contra de las personas que cita; más que acceder a cuál ha sido el desarrollo del proceso judicial, se solicita información para fines numéricos o estadísticos por lo que se trata de información de carácter técnico, que en casos anteriores el IFAI había asumido una postura a favor de la apertura de información como en el caso de *testigos protegidos*

antes expuesto, por ello se pone en cuestión el peso que tiene no sólo la PGR (que cuenta con varias resoluciones de modificar información) si no el ejército y fuerza aérea dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para el resguardo de este tipo de información. Respecto a ello José Manuel Villalpando (1991) ¹⁸ señala que:

“A pesar de que los tribunales militares forman parte del gran sistema de la impartición de la justicia en México y que está consagrada su existencia en la Constitución, pocas veces se habla de ellos a no ser porque algún sonado y escandaloso caso judicial involucre a militares. Fuera de eso, la discreción guardada por la institución militar hace imposible la observación o la investigación de la actuación de los órganos de la justicia militar en México”.

Se recuerda que en el mismo año en que se presentó esta solicitud, el senado aprobaría el recorte del *fuero militar* para que los miembros del ejército que cometieran delitos contra los ciudadanos fueran juzgados por tribunales civiles. Sin embargo tal como señalaba Villalpando desde 1991 este tipo de información ha permanecido clasificada en cierto sentido, lo cual contribuye a la opacidad del ejercicio penal en este órgano de gobierno a pesar de los acuerdos firmados por México como el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

- La respuesta definitiva de la oficina de la PGR consistía en que aceptar o negar la existencia de dicha averiguación previa era un acto de irresponsabilidad por parte de dicho órgano debido a que exponía a una persona que puede o no ser culpable, cuestión que se determinaría conforme avanzara la investigación.
- La PGR había solicitado al IFAI que: “...no fuera transcrito lo manifestado en su escrito de alegatos y el alcance al mismo, al considerar que dicha información se encuentra clasificada con fundamento en el artículo 13, fracción V de la LFTAIPG. A lo que el IFAI resolvió que dicha transcripción del alegato no vulneraba de ninguna manera el artículo citado.
- Investigaciones propias del IFAI detectaron que en el *Tercer Informe de Labores* presentado en 2009 por la PGR, se presentó el caso de *dos capitanes del ejército*

¹⁸ Catedrático de la Escuela Libre de Derecho y autor del Libro: *Introducción al Derecho Militar Mexicano* (1991)

(de los cuales no se puede mencionar su nombre) por tener vínculos con la organización delictiva de los hermanos Beltrán Leyva. De igual forma se localizó en un Boletín con fecha 14 de junio de 2009, los nombres de 9 oficiales arraigados por posibles vínculos con el narcotráfico.

- De igual forma el IFAI señala que dentro de la PGR existe una Procuraduría General de Justicia Militar que es la encargada de: "...preservar la disciplina militar mediante la investigación de delitos y, de ser el caso, el exclusivo ejercicio de la acción penal contra el personal castrense..." que en lo que se refiere al acotamiento del fuero militar aprobado por el senado en 2010, no queda claro si está es la que determina cuando un miembro del ejército debe ser juzgado por esta Procuraduría o como se señala en el caso de perjuicios hacia ciudadanos, en un tribunal civil. En el mismo portal electrónico de la PGR se detectó una tabla con datos estadísticos sobre el estado de averiguaciones previas iniciadas contra militares a nivel nacional en un periodo que comprende de 2006 a agosto de 2010, todo esto sin que se mencione algún nombre.
- Aunado a esto, el instituto instruyó que el sujeto obligado (la PGR) debe proporcionar (en caso de existir) una versión pública de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal que encuadren en el supuesto referido, en un plazo no mayor a 12 años a partir de la mencionada resolución.

Instituto Mexicano del Seguro Social

Folio: 0064100167510

Expediente: 3342/10

Comisionada Ponente: María Marván Laborde

1.- Caso:

Solicito a la delegación Estado de México oriente del IMSS el documento o los documentos que señalen los puestos y/o los nombres de los servidores públicos adscritos a dicha delegación que en el año 2008 fueron los responsables de difundir en

el portal de transparencia del IMSS [...] las actas de todas las adjudicaciones directas que se llevaron a cabo en el periodo arriba indicado.

2.- Contenido:

- El solicitante señala que presentó una solicitud de esta información en el portal de transparencia del IMSS y sólo contaban con un acta de las adjudicaciones directas celebradas por dicha delegación.
- El IMSS solicitó hacer uso de una extensión del plazo de su resolución. Poco después la delegación respondió que: “En atención a las solicitudes [...] le informo que en esta Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento no existe, ni se generó, documento alguno al respecto de las peticiones en referencia.
- El solicitante interpuso un recurso de revisión argumentando que dicha información acerca de los funcionarios *debe* existir por lo que solicita al IFAI la revisión del caso.
- En una nueva *revisión exhaustiva* por parte de la dependencia del IMSS se ratificó la inexistencia de la información; en los considerandos de la resolución del IFAI se menciona que hasta esa fecha no se tuvo constancia de la notificación correspondiente al promovente.
- El IFAI menciona que “...la Delegación Estado de México Oriente es directamente responsable de la información relacionada con los servidores públicos adscritos a la misma”. A lo que el IFAI consideraba que la Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento de la Delegación Estado de México resultaba competente para conocer de la información requerida por el particular.
- El IFAI resolvió confirmar la declaración de la dependencia sobre la inexistencia de la información, ya que no pudo reunir elementos fácticos que permitan afirmar la existencia de dichos documentos. Sin embargo instruyó al sujeto obligado declarar formalmente la inexistencia de dicha información.

3.- Observaciones

- La mayoría de las confirmaciones de negativa que realiza el IFAI a favor del IMSS son sobre acceso a datos personales o archivos como salarios, semanas cotizadas en el seguro, días laborados, cambio de salarios, etc.

- El IFAI señala una falla en el proceso de resolución de la solicitud por parte del IMSS al afirmar que: "...debió sujetarse al procedimiento previsto en los artículos 43 de la LFTAIPG..." lo cual no sucedió debido a que no notificó ni al IFAI ni al recurrente sobre la declaración del Comité de Información de la inexistencia de los documentos que solicita.
- De igual forma el Instituto señala que la citada coordinación podría contar con la documentación requerida, ya que es el la directamente encargada de este tipo de trámites.
- Dentro del procedimiento de *recurso de revisión* que lleva a cabo el IFAI se incluye la búsqueda de la información solicitada por el recurrente a través de una búsqueda directa en medios físicos o electrónicos, o bien instruye a las dependencias donde se debe encontrar la información como fue en este caso. Sin embargo se limita a confirmar la existencia de los documentos o información solicitada solo sí encuentra los *elementos fácticos* para afirmarlo. De esto deriva una cuestión acerca de qué pasa cuando se señala que un departamento o dependencia debería de contar con la información pero el comité declara su inexistencia, refiriéndonos a que no se conoce si da parte a la SFP u otro organismo para llevar un seguimiento sobre la ubicación de la información o la delegación de responsabilidades por su inexistencia.
- La respuesta de *inexistencia de la información* por parte de los sujetos obligados, pudiera ser la más común dentro de los casos leídos que no se incluyen en este trabajo. Podemos detectar de que si no hay un seguimiento u averiguación acerca del extravió de información y las responsabilidades, esta respuesta se puede volver un encubrimiento de información de fácil acceso para las dependencias, cuestión que va en contra de la Ley de Transparencia y la obligación de todos los órganos de gobierno de brindar información. En ese mismo sentido nos preguntamos si en los casos donde *confirma* la respuesta de la entidad gubernamental pero da instrucciones sobre cuestiones pendientes (cómo es el caso aquí) lleva un seguimiento de que se haya cumplido; todo esto implica una ampliación de las funciones del IFAI que pueden entremezclarse con las de la SFP, quién puede ser juez y parte en estos casos.

Secretaría de Educación Pública

Folio: 0001100421308

Expediente: 5193/08

Comisionado Ponente: Alonso Lujambio Irazabal

1.- Caso:

Solicitud para conocer cuánto gana Elba Esther Gordillo como líder del SNTE

2.- Contenido:

- La SEP informó a través de su Unidad de Enlace que: "...la información solicitada no es competencia de esta dependencia o entidad. Así mismo remitió al solicitante al Sitio Web del SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN.
- El solicitante interpuso un recurso de revisión reiterando la solicitud de información acerca de la percepción salarial de la líder sindical.
- En los alegatos, la SEP menciona que a partir del "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica" de 1992 las funciones de la SEP se transmitieron a las entidades federativas, por lo que el registro de los trabajadores donde pudiera ubicarse la información podría estar en las bases de datos de las Instancia Educativa (*sic.*) del Estado de México.
- La SEP indica que el Instituto había ya resuelto una solicitud similar de distinto recurrente donde instruyó a la SEP una *búsqueda exhaustiva* de los documentos que incluían la percepción salarial de Elba Esther Gordillo y otros dirigentes del SNTE. Atendiendo a esta resolución la SEP remitió un expediente en donde aparece la percepción de la susodicha que fue entregado al Estado de México en 1979.
- Dentro de los considerandos del IFAI se apunta que: "...los titulares de las autoridades competentes tienen la facultad de conceder licencias a sus trabajadores para el desempeño de Comisiones Sindicales". Con base en ello puede obtener una licencia sin o con goce de sueldo, que en el caso de las Comisiones Sindicales se desempeñan sin goce de sueldo.

- El IFAI detectó en el portal electrónico de la SEP una nota periodística de *La Jornada* donde se menciona que Gordillo se desempeña como directora y profesora de una escuela primaria en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. El Instituto no pudo localizar otra referencia sobre la plaza y el salario de la ciudadana por lo que se revisó el sitio electrónico del SNTE donde tampoco se encontró la información.
- El Instituto señala que de acuerdo a la resolución del recurso de revisión anteriormente señalado, se refirió a diversas fuentes periodísticas donde se señala que la C. Elba Esther Gordillo ocupa dos plazas como director de primaria foráneo y maestro de primaria foráneo, teniendo una percepción de catorce mil y siete mil pesos mensuales respectivamente. Sin embargo no se tiene información de su salario como dirigente del SNTE.
- El IFAI determinó confirmar la respuesta presentada por el sujeto obligado, siendo que este no tiene facultades para conocer el manejo laboral ni salarial dentro de una persona moral de carácter privado como lo es el SNTE.

3.- Observaciones:

- En principio cabe señalar el caso de una entidad que es persona moral de carácter privado pero que se relaciona y reconoce como parte de un órgano de gobierno como es el caso del SNTE. Dentro de la búsqueda de casos relacionados con la SEP se detectó distintas solicitudes de información para conocer qué porcentaje del salario de los trabajadores del Estado era destinado al Sindicato por lo que se puede suponer que dicho Sindicato manejaba parte de los recursos económicos de los trabajadores para la administración de este. Se entiende el reconocimiento de todos los Sindicatos como personas morales de carácter privado, donde el Estado no podía intervenir directamente y muchos menos en su administración financiera según la legislación aunque se han conocido casos de la relación histórica-estructural entre este tipo de sindicatos y distintos órdenes de gobierno por lo que

podemos suponer que el Estado conocía la situación y manejo financiero de los sindicatos pero legalmente no estaba reconocido para dar informes sobre ellos.

- En la coyuntura reciente de la *reestructuración* de Sindicatos como el SNTE a la par de la Reforma Educativa promovida en el presente sexenio, se pudo corroborar que el Estado conocía la situación de impunidad y corrupción con la que se había manejado la lideresa del SNTE Elba Esther Gordillo. Remitimos este caso que pertenece al 2008, siendo que desde antes formaba parte de los asuntos por resolver el transparentar este tipo de entidades. Sin embargo podemos ver *el manejo de la información como capital político* siendo que si bien se contaba con estos datos de corruptelas, no se utilizaron sino hasta febrero de 2013 a la par que se presentó y decretó la Reforma Educativa lo cual está íntimamente relacionado debido a que el Gobierno pudo legitimarse a través de la aprehensión de quién en su momento fuera una aliada estratégica de los gobiernos del PRI (particularmente) y el PAN, para así poder dar inicio a una reforma que ha venido a transformar legislativamente las relaciones de los trabajadores del Estado.
- A través de este tipo de solicitudes que ya se habían hecho anteriormente se pudo conocer una serie de casos de maestros que ocupaban varias plazas como profesores y administrativos, quienes a pesar de no presentarse a trabajar percibían salarios de sus distintos puestos, según las propias notas recuperadas por el informe del IFAI. Si bien era conocido desde entonces que los trabajadores del Estado que participaran en actividades sindicales podrían recibir una licencia esta sería sin goce de sueldo por lo señalado en la ley. Esto confirma que el conocimiento de los distintos ilícitos que se cometían no sólo dentro del Sindicato si no del sector educativo en general era ya de conocimiento popular y sin embargo pasó cinco años para que se actuara penalmente.

Conclusiones

A lo largo de la construcción teórico-histórica de la sociedad hemos visto como la sociedad civil en sus distintos orígenes y denominaciones ha sido el ámbito central en cuanto a la discusión, crítica y transformación de las dinámicas socio-políticas y económicas y sus instituciones. Actualmente el papel de la sociedad civil puede ser estudiado a partir de su importancia en la construcción de la democracia, es decir considerando su participación en la función, observación y transformación de las distintas instituciones públicas que permiten tener una interacción entre la sociedad política, la sociedad civil y la sociedad económica. Con esto en mente hemos llegado a distintas conclusiones:

1.- Una de las hipótesis centrales planteadas en nuestro trabajo es acerca de que la sociedad civil como espacio de discusión de temas políticos, es la encargada de la creación, modificación y transformación de instituciones que median las relaciones con la sociedad política y el sistema económico; con esto en mente, el papel del IFAI demarca de manera precisa como se consolidan los valores de participación cívica de la sociedad civil en la época actual. El IFAI se crea por reivindicaciones muy particulares de un espacio-tiempo que podemos generalizar a la etapa contemporánea de la historia social, con demandas muy específicas como lo es: el derecho a la información, la rendición y transparencia por parte de órdenes de gobierno, la participación de la sociedad civil organizada, que es al mismo tiempo una sociedad cada vez más informada; por lo que la sociedad civil como espacio autónomo diferenciado de los subsistemas político y económico, es un nicho de discusión que permite la transformación de instituciones inicialmente sin fines partidistas o lucrativos, y si más bien de necesidades y reivindicaciones del pueblo (sociedad popular).

2.- La sociedad civil puede ser abordada a partir de distintos enfoques: sistémico, organizacional, jerárquico o funcional/estructural en general; sin embargo cuando hablamos de una *sociedad civil organizada* nos referimos a *representaciones históricas*

específicas ya que una de las cualidades de la sociedad civil es su continua transformación por lo que corroboramos la hipótesis acerca de cómo *la sociedad civil pasa de la entropía a la organización para exigir el cumplimiento de la satisfacción de necesidades establecidas en el contrato social*, agregando que incluso se llega a modificar el contrato social conforme a la transformación de las necesidades reivindicadas en derechos sociales y políticos. Respecto a esto el surgimiento del IFAI y la Ley de Federal de Transparencia pertenecen a ese momento histórico donde la sociedad civil logra conjuntarse bajo un mismo objetivo de manera crítica y autónoma. Escobedo califica este logro por parte de la sociedad civil como un hecho inédito, donde se lograron diseminar las diferencias entre los distintos grupos para generar una propuesta en común, y lo que hoy es reconocido constitucionalmente como *iniciativa de ley ciudadana* que permite que la interacción entre el Estado y la Sociedad sea más directa. Este ejercicio nos ha permitido corroborar, como se propone en las tesis iniciales, que la sociedad civil tiende a organizarse para transformar el Estado junto con todas sus instituciones cuando éstas ya no son capaces de responder algunas necesidades, esto como parte de un conflicto fundamental para entender la evolución de las sociedades.

3.- En la discusión acerca de la sociedad civil organizada (bajo el nombre de organización civil, ciudadanía, organización no gubernamental, etc.) no existe un consenso o definición clara, lo que genera que se utilice la denominación sin distinciones entre conjuntos que puede obedecer a intereses de grupos poderosos “socialmente disfrazados”.

La importancia actual de discutir y llegar a un consenso acerca de lo que es la *sociedad civil* no es un de carácter trivial ya que como hemos visto, esta sociedad tiene no sólo la capacidad de modificar las relaciones entre los distintos subsistemas, además goza históricamente de la calidad moral para realizar dichas reivindicaciones siendo (desde una perspectiva de este trabajo) ese *sujeto revolucionario* del que se hablan los teóricos de la escuela de Franckfort. Por ello detectamos un peligro latente en nuestra situación

contemporánea; a lo largo de la investigación ubicamos distintos estudios que sitúan a la sociedad civil organizada con otras denominaciones tales como: Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Organizaciones de la sociedad civil (OSC), Tercer Sector, Organizaciones filantrópicas o Asociaciones Civiles. Si bien reconocemos la trascendencia de las acciones de este tipo de organizaciones y su papel en la construcción de relaciones democráticas, ponemos en tela de juicio el uso que se les puede dar para cubrir intereses ajenos a la genuina Sociedad civil. Para explicar esto recurrimos nuevamente a las condiciones que plantea Gramsci para la consideración de una sociedad civil, refiriéndonos a *la autonomía respecto a los otros sectores* y a *la discusión de temas de trascendencia político-estructural*. Actualmente este tipo de organizaciones si bien tienen luchas específicas por derechos democráticos o sociales, pueden ser también parte de la estrategia de legitimación de intereses económico-empresariales o político-partidistas. Como tal se presenta en el caso de asociaciones como grupos juveniles, campesinos, obreros, de maestros u organizaciones por municipales e incluso transnacionales que detrás de discursos bajo la capa de la sociedad civil como: derechos de la mujer, la comunidad LGBT, derechos de los animales, a favor de la seguridad y la paz, de los niños, de los pueblos indígenas entre otras, ocultan intereses electorales, intereses que son comprobables debido a su dependencia y/o financiamiento a través de partidos políticos (entendido como una forma de *neo-corporativismo*) o en el caso del sector económico más ligado a asociaciones pro-desarrollo sustentable, del cuidado del ambiente o en cuidado de la salud para poblaciones rurales, financiadas por empresas que por antonomasia su fin principal es la obtención de ganancias a través de la venta de ciertas mercancías o servicios, por lo que el tema de la *responsabilidad social* o *compromiso sustentable* puede ser la máscara de una realidad utilitaria más profunda.

Como se mencionó en un principio, se reconoce el aporte que pueden realizar algunas de ellas para la construcción de relaciones democráticas, sin embargo concibiendo la forma gramsciana de la sociedad civil exponemos un peligro latente en algunas de estas asociaciones debido a que al recibir financiamiento de partidos políticos y empresas con fines de lucro, no se encuentran en la posibilidad de poner en debate o realizar crítica de lo que sus propios patrocinadores realizan en contra de esas

relaciones democráticas. Tómese como suposición la *Organización Juvenil X* del PRI, PAN O PRD que al depender económicamente del partido es incapaz de realizar una crítica de las acciones del partido por más que estas afecten a la población general, por lo que más que una asociación de la sociedad civil se convierte en un instrumento de legitimación de capitales partidistas con un discurso *social*, siendo un objetivo el reclutamiento de *líderes* futuros para el partido. Para abonar en este sentido se presenta como posibilidad de estudio como se utiliza el discurso *ciudadano* como discurso político de los partidos. Y en el caso de las empresas económicas con fines de lucro basta con revisar a nivel internacional el cumplimiento de los acuerdos para la reducción de emisión de carbono en la atmósfera o bien más recientemente el caso de consorcios como grupo México en el río Sonora (además de otros casos) que a pesar de contar con una política de *responsabilidad social* o *empresa socialmente responsable comprometida con el ambiente* la realidad es muy distante del slogan; este es uno de tantos casos donde el compromiso social es supeditado por la búsqueda de la ganancia.

En concreto nos referimos al riesgo (tomado a conciencia por parte del subsistema político y económico) de que se entienda por sociedad civil organizada única o particularmente a este tipo de grupos siendo que responden a intereses diferentes y muchas veces contrarios a las necesidades de la sociedad civil. Entendemos y reconocemos la importancia y actualidad de los planteamientos de Gramsci acerca de la necesidad de *autonomía* respecto de los otros subsistemas, precisamente para que la *capacidad de discusión* de la sociedad civil organizada no se vea cooptada por intereses particulares, y así dar cabida a aquellos grupos que ponen en jaque ya sea el sistema político de un país o el capitalismo como modo de producción; estos, al no estar supeditados a ningún grupo político o económico tienen la libertad de discusión y la capacidad de cuestionar no solamente elementos superficiales si no toda una estructura de desarrollo y valores que se consideran intocables.

4.- El acceso a la información o transparencia de la información de organismos públicos es un tema fundamental en la construcción de relaciones democráticas.

Algunos autores como Manuel Castells (2000) nos describe la relación que existe entre la información, la sociedad y la cultura, poniendo énfasis en el acceso cada vez más abierto a medios electrónicos para generar una opinión informada. Una de las problemáticas de los sistemas políticos (particularmente en Latinoamérica) mayormente reconocidos por estudios como el del Latinobarómetro (2013) es el de la corrupción, a lo que podemos agregar el tráfico de influencias y el clientelismo político en nuestro país, por lo que la mejor forma de combatirlo es teniendo un acceso a la información pública, particularmente del ejercicio de recursos para así poder llevar a cabo una auditoria genuina por parte de la sociedad.

5.- Una de las problemáticas a las que mayormente nos enfrentamos en el estudio de caso de resoluciones de IFAI fue el recurrente argumento de algunos organismos acerca de no brindar información debido a que son temas de *seguridad nacional*, tal es el caso del “Programa de testigos protegidos”. Con ello planteamos el ejercicio de la duda acerca de ¿qué entiende el gobierno por seguridad nacional? refiriéndonos a una versión jurídica que de sustento a la protección de cierto tipo de datos, tal y como existe el reglamento de protección de datos personales. El caso de la más reciente es la reforma promulgada por el Presidente Enrique Peña donde se menciona que: “las resoluciones del órgano de transparencia serán definitivas e inatacables en todos los casos, excepto cuando el consejero jurídico de la Presidencia de la República considera que afectan la seguridad nacional” (En: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/07/pena-nieto-promulga-reforma-para-dar-autonomia-al-ifai>. Consultada el 14 de octubre de 2014). Esto argumenta a favor de nuestra observación en el sentido de que detrás de todo un sistema jurídico-legal existen vacíos que son ocupados por conceptos abstractos utilizados para encubrir actos a simple vista anti-democráticos.

6.- El estudio tanto cuantitativo como cualitativo nos permitió llegar a una conclusión fundamental acerca del doble sentido de los números considerados a favor o en contra de la petición ciudadana. En concreto nos referimos a la diferencia sustancial

que hubo en las numerarias de los organismos con mayor cantidad de solicitudes rechazadas, pero que al momento del análisis cualitativo pudimos ver como se trataba de solicitudes dirigidas a datos personales (IMSS) o debido a solicitudes que se repetían hasta 50 veces. Por ello concluimos que el análisis cuantitativo refleja parcialmente los *niveles de transparencia* teniendo poco o nada que ver con la calidad de la información; ponemos como ejemplo que la PGR pudo haber entregado un gran porcentaje de respuestas favorables al demandante para solicitudes pero estas son consideradas de mínima importancia, y al mismo tiempo rechazar aquellas solicitudes que van dirigidas hacia rubros que denominamos *estratégicos para el Estado*. Esta es una cuestión fundamental ya que el hecho de que algunos organismos gubernamentales o el mismo IFAI presente el porcentaje de solicitudes respondidas a favor o en contra no demuestra realmente el ejercicio de la transparencia, siendo que se puede rechazar el acceso a la información de temas donde se puedan encubrir funcionarios con acusaciones judiciales, acusados de corrupción, de tráfico de influencias o de ejercicio del presupuesto, por lo que un análisis cualitativo de *qué tipo de solicitudes se posicionan a favor de la demanda y cuales no* es fundamental para conocer el nivel de transparencia logrado. Cuestión comprobada con el estudio que realizamos donde la Institución con mayor número de solicitudes rechazadas (IMSS) descarto grandes volúmenes de solicitud de datos personales, e Instituciones como la SFP rechazo pocas pero en gran porcentaje relacionadas a un ejercicio *dudoso* de encubrimiento de información.

7.- Poderes por encima de la ley

Presentamos un caso donde el Servicio de Administración Tributaria interpuso un juicio de nulidad ante un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) que aceptó el juicio y aplazó la resolución del IFAI, sin tener la facultad para realizarlo. Respecto a esto Daniela Soto realiza un estudio de este caso donde concluye:

Las resoluciones al recurso son impugnables por el particular ante el Poder Judicial de la Federación (PJF); en cambio, para las autoridades esas resoluciones no son impugnables. Al respecto, el Congreso de la Unión

determinó que las resoluciones del recurso de revisión que emita el IFAI solamente podrán ser impugnadas por los particulares, pues siguiendo el principio de que las autoridades solamente pueden hacer aquello que les sea permitido, esta facultad no les fue concedida por el legislador a las dependencias y entidades administrativas, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 59 de la LFTAIPG (4) (Daniela Soto; 2010: 80-84)

Por tanto vemos un caso donde a pesar de la especificidad de la ley, se recurrió a instancias que no correspondían violentando el carácter resolutorio de la comisión del IFAI al ser actos de naturaleza quasi-jurisdiccionales.

8.- Uno de los temas más recurrentes en nuestro análisis en cuanto a *respuestas negativas* es la de *inexistencia de la información*; a lo que preguntamos ¿qué pasa con las resoluciones de los comités de información de cada dependencia cuando declaran la inexistencia de la información?, ¿tiene algún procedimiento legal en contra de los responsables de dicha información o sólo es para fines estadísticos? Estas son cuestiones que no quedan claras en los informes consultados del IFAI, pero que en los recursos de revisión citados nos podemos percatar como este tipo de respuestas se consideran como *faltas administrativas* por parte de la comisión. La gravedad de esto es que de no existir algún tipo de penalización hacia la pérdida de información pública, pueda ser utilizada por las dependencias como un medio para ocultar información sujeta a transparencia.

9.- El IFAI cuenta con las facultades de vigilar que los distintos organismos y entidades de gobierno brinden información pública al ciudadano siempre y cuando no se vulneren datos personales; en ese sentido cuando el IFAI dicta una resolución, esta tiene carácter obligatorio para las entidades de gobierno y será la SFP la que se

encargue de que sean cumplidas. Sin embargo pudimos comprobar en la relación cuantitativa de casos que la SFP se encuentra entre las que más porcentaje de respuestas negativas tiene hacia solicitudes ciudadanas por lo que se pone en tela de juicio el carácter de juez y parte de esta secretaría, la cual (como afirmamos en el apartado anterior) a pesar de ser una de las vigilantes del cumplimiento a la Ley de Transparencia muestra cuantitativamente un carácter negativo hacia este tipo de derecho ciudadano. Así mismo se plantea la cuestión acerca del brindar al IFAI no sólo un carácter de vigilante, si no de otorgarle poder para el cumplimiento de sus propias resoluciones (autonomía), cuestión que ha sido en cierta medida abarcada por la más reciente reforma promulgada por el Presidente Peña Nieto, donde se le da un carácter definitivo a las resoluciones del IFAI, excepto (como ya se mencionó anteriormente) *cuando se trate de temas de seguridad nacional* las cuales serán manejadas por la oficina jurídica de la Presidencia de la República, cuestión que fue criticada por distintas asociaciones civiles por ser un *retroceso* al sentido de la autonomía (<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/07/pena-nieto-promulga-reforma-para-dar-autonomia-al-ifai>. Consultado el 10 de octubre de 2014)

10.- Cabe señalar el carácter estratégico de las entidades presentadas para este análisis, siendo la mayoría de ellas Secretarías con funciones vitales para la marcha del gobierno y su cercanía con la Presidencia de la República. Es por ello que más allá de los resultados cuantitativos sobre porcentaje de respuestas negativas y recursos de revisión, existen Secretarías que no cuentan con muchos recursos de revisión pero los pocos casos que se presentan pueden brindar información estratégica sobre la protección o vulneración que se les brinda de acuerdo a su rango en la jerarquización del sistema político, tema que se puede abordar en posteriores trabajos, como sería el caso de la Presidencia de la República.

11.- En términos generales consideramos que las herramientas electrónicas que permite el IFAI son en gran medida, positivas ya que se hacen de fácil uso y permite a través de distintos medios informativos publicitar esta información cumpliendo con uno de los principios del sistema democrático que es la Ley de transparencia. Sin embargo, señalamos el hecho de que en el portal del IFAI se tenga un registro de los recursos de revisión que la comisión del IFAI votó a favor del ciudadano con asuntos de carácter nacional; sin embargo no sucede lo mismo con los recursos de revisión rechazados por la comisión, por lo que apuntamos la importancia la información completa en este tipo de casos, para que la *contraloría o auditoría social* sea posible para la mayoría ciudadana y no sólo para los investigadores o profesionales del medio.

Bibliografía

- Aranda Sánchez, José María (2009) La sociedad civil en México, 1985-2005: de las organizaciones a los movimientos de resistencia y espacios de autonomía social. Revista Contribuciones desde Coatepec, número 17, julio-diciembre 2009
- Bamberger, Vania (1999) *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI editores. México
- Beck, Ulrich (2006) *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI Editores. España
- Benjamin, Walter (1940) *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. En: <http://www.bolivare.unam.mx/traduccion/Sobre%20el%20concepto%20de%20historia.pdf>
- Bethell, Leslie (1985) *Historia de América Latina. 5. La independencia*. Cambridge University Press. Londres. Editorial Crítica. Barcelona (1991).
- Bizberg, Ilán (2010) Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia. El Colegio de México. México.
- Bohórquez, Carmen (2008) *Filosofía de la independencia*. En: www.olimon.org/uan/19-independencia-bohorquez.pdf
- Bobbio, Norberto (1982) *Diccionario de política*. En: www.biblioteca.org.ar/libros/131821.pdf
- Bobbio, Norberto (2001). El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultura Económica
- Boron, Atilio (2003) Estado, capitalismo y democracia en América Latina. CLACSO, 1ª. ed. Buenos Aires.
- Ceccon, Eliane y Luz Flores Rojas (2012) *Lecciones y vivencias ambientales en Morelos*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. México.
- Cerroni, Umberto (1989), Reglas y valores en la democracia: Estado de derecho, Estado Social, Estado de Cultura, Italia Editorial Riuniti.
- Cimadamore, Alberto; Cattani, Antonio David [Compiladores] (2008) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Colección CLACSO-CROP. Bogotá.

- Chaveco, Erick Néstor y José Augusto Ochoa del Río (2010) *Retos y perspectivas del sistema político cubano*. Universidad de Holguín “Oscar Lucero Moya”. Facultad de Derecho. Cuba.
- Chomsky, Noam (1997) *Secretos, mentiras y democracia*. Entrevista por David Barsamian. Gandhi Ediciones. Siglo XXI editores. México.
- Chomsky, Noam (2012) *Indignados. Ocupar Wall Street*. Editorial Tendencias. México.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000) *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cueva, Agustín (1990). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI editores. México
- Dahl, Robert Alan (1997). *La poliarquía: participación y oposición*. Editorial Tecnos. España.
- Del Rey Morato, Javier (1996). *Democracia y Posmodernidad*. Madrid, ed. Complutense.
- Friedman, George (1986) *La filosofía política de la Escuela de Frankfurt*. FCE. México.
- Dussel, Enrique; Eduardo Mendieta y Carmen Bohórquez (2009) *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y “latino” (1300-2000): historia, corrientes, temas y filósofos*. Siglo XXI editores. México.
- Dussel, Enrique (1996) *Filosofía de la liberación*. Ed. Nueva América-CLACSO ediciones. Bogotá
- Engels, Federico (1878) *La revolución de la ciencia de Eugenio Dühring (“anti-Dühring”)*. Centro de Estudios Miguel Enriquez. Archivo Chile. En: http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/engelsf/engelsde00003.pdf
- Escobedo, Juan Francisco (2003). *Mobilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*. Documento electrónico en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>. Consultado el 14 de agosto de 2014.

- Espinosa, Virgilio; Lobato Blanco Lobato B. y Jilma Romero (2010) *La Región Segoviana y sus municipios*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Departamento de Historia. Nicaragua
- Ferguson, Adam (2010) *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*. Akal ediciones. Madrid.
- Foucault, Michel (2012) *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Siglo XXI Editores. México.
- Graziano, Walter (2005) *Hitler ganó la guerra*. De bolsillo Editores. 1º ed. Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen (1999) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Editorial cátedra. Madrid.
- Holloway, John (2011) *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*. Ediciones Herramienta. Buenos Aires
- Locke, John (1956) *Ensayo sobre el entendimiento humano*. Fondo de Cultura Económica. México.
- López Ayllón, Sergio (2009) *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. En: Cuadernos de Transparencia 17. IFAI.
- Mariátegui, José Carlos (1979). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Fundación Biblioteca Ayacucho. Venezuela.
- Marx, Karl y Frederich Engels (1848) *Manifiesto del partido comunista*. En: <http://bivir.uacj.mx/LibrosElectronicosLibres/Autores/CarlosMarx/Manifiesto%20del%20Partido%20comunista.pdf>
- Marx, Karl y Frederich Engels (1974) *Obras Escogidas en tres tomos*. Editorial Progreso, Moscú.
- Marx, Karl (1932) *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*. En: Biblioteca Virtual “Espartaco”, enero de 2001.
- Marx, Karl (1973) *Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie. Outlines of the Critique of Political Economy*. En: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1857/grundrisse/>

- Melucci, Alberto (1999) *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México. Centro de estudios sociológicos. México.
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el estado del bienestar*. Editorial Alianza. España.
- Olvera, Alberto (2007) *Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México en el siglo XX*. En: www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc151/1indice.pdf
- Olvera, Alberto J. (2008) Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia. Revista Controversia No 191 Diciembre. Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
- Pereyra, Carlos (1988) *Gramsci: Estado y sociedad civil*. Cuadernos políticos, número 54/55. Mayo-diciembre de 1988. Editorial Era. México, D.F
- Ramírez Saiz, Juan Manuel (1986) *El movimiento urbano popular en México*. Siglo XXI. México.
- Rousseau, Jean-Jacques (1789) *El contrato social*. Akal ediciones (2004). México.
- Touraine, Alain (2005) *Un Nuevo Paradigma: para comprender el mundo de hoy*. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona.
- Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?* Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Touraine, Alain (1987) *El regreso del actor*. Eudeba ediciones. México.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (1999) *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. Editorial Plaza y Valdés. México.
- Wallerstein, Immanuel (2012). *El capitalismo histórico*. Siglo XXI Editores. España
- Zermeño, Sergio (2003) *México, una democracia utópica: el movimiento estudiantil del 68*. Siglo XXI editores. México.
- Zizek, Slavov (2012) *Viviendo el final de los tiempos*. Editorial Akal. México.

Consulta hemerográfica

- Latinobarómetro. Informe 2013. En: Latinobarometro.org. Consultado el 9 de septiembre de 2014.

- ¿Las resoluciones del IFAI son impugnables ante el TFJFA? Lic. Daniela Soto Santos. Revista en línea: Doctrina 2010. Consultada en: http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2010_182-A12.pdf
- Revista PROCESO 1974. Fecha de publicación: 30 de agosto de 2014

Consulta electrónica

- “Nuestro siglo. La Reforma política de 1977” En: (http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm. Consultado el 7 de agosto de 2014)
- Cordero, Araceli (2013) *La construcción de la transparencia y el acceso a la información en México*. En: (<http://www.tm.org.mx/la-construccion-de-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-mexico/>. Consultado el 14 de agosto de 2014)
- Suárez, Yensi (2006) *¿Qué es el IFAI?* En: (<http://www.mexicoabierto.org/Herramientas/Biblioteca/Articulos/a65.html> Consultado el 10 de agosto de 2014)
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos En (<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm>. Consultado el 12 de agosto de 2014)
- “La revolución industrial” En: (<http://www.historialuniversal.com/2010/09/revolucion-industrial.html>. Consultado el 12 de marzo de 2014)
- “La revolución francesa” En: <http://www.monografias.com/trabajos/revfran/revfran.shtml>
- Breve historia de la sociedad civil En: (<http://pabloraulfernandez.blogspot.mx/2007/11/breve-historia-de-la-sociedad-civil.html> Consultado el 29 de mayo de 2013)

- Oliveros, Roberto Maqueo (1990) Historia Breve de la Teología de la Liberación (1962-1990). Publicado en papel en “Mysterium Liberationis”, UCA, San Salvador 1991, vol. I, pp. 17-50. En: (<http://servicioskoinonia.org/relat/300.htm>. Consultado el 20 de mayo de 2013)
- Curso: “Las revoluciones latinoamericanas”. En: (<http://www.emagister.com/curso-siglo-xx/revoluciones-latinoamericanas>. Consultado el 26 de mayo de 2013)
- “La unión nacional sinarquista de México. Quién es quién en la lucha del sinarquismo mexicano” En: http://www.schillerinstitute.org/newspanish/institutoschiller/literatura/Sinarquismo/qui-en_quien.html 4-6. Consultado el 26 de mayo de 2013)
- “La historia según Herodoto, Tucídides, Polibio y San Agustín” En: (<http://www.monografias.com/trabajos5/hetu/hetu.shtml>. Consultado el 25 de –
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Cumplimiento a Resoluciones con Instrucción, ingresadas en 2010. (Consultada el 10 de octubre de 2014)
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Cumplimiento a Resoluciones con Instrucción, ingresadas en 2009 (Consultada el 10 de octubre de 2014)

Anexo 1.-

Tipos de respuestas a solicitudes de información pública según dependencia o entidad de la APP											2009		2010		Totales
01 de enero al 31 de diciembre de 2008															
Dependencia/ Entidad	Entrega de información en medio electrónico	Inexistencia de la información solicitada	La información está disponible públicamente	La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Negativa por ser reservada o confidencial	No es de competencia de la unidad de enlace	No se dará trámite a la solicitud	Notificación de envío	Notificación lugar y fecha de entrega	Total					
1 INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	5,462	860			125	29	6	10	35	6,527	7,592	14,324	28,443		
2 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	2,609	6	120		23	447	3	78	172	3,458	4,307	8,608	16,373		
3 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1,354	189	58	25	17	35	96	49	55	1,878	2,402	4,616	8,895		
4 SECRETARÍA DE SALUD	1,572	113	276	104	37	275	46	50	42	2,515	3,458	6,803	12,776		
5 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	1,366	64	74	3	45	327	12	350	121	2,362	3,358	6,652	12,372		
6 SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	1,033	98	153	140	33	329	41	107	78	2,012	2,891	5,884	10,887		
7 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1,109	141	201	27	23	809	23	11	11	2,355	3,601	7,061	13,017		
8 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	630	751	76	94	81	284	35	60	92	2,103	3,576	6,401	12,080		
9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	953	145	170	142	132	16	37	5	14	1,614	2,275	4,405	8,294		
10 COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	900	102	210	15	72	100	44	11	15	1,469	2,038	3,974	7,481		

* El número total de respuestas puede no coincidir con el número de las solicitudes debido a que aquí contabilizamos sólo las solicitudes de información pública, pero se pueden presentar otro tipo de solicitudes.

Anexo 2.-

Número de respuestas		
1	IMSS	28443
2	SEP	16373
3	ISSSTE	8895
4	SS	12776
5	SEMARNAT	12372
6	SCT	10887
7	SHCP	13017
8	SFP	12080
9	PGR	8294
10	CONAGUA	7481

Anexo 3.-

Respuestas negativas		
1	IMSS	2,989
2	SEP	1,862
3	ISSSTE	1,421
4	SS	2,321
5	SEMARNAT	1,571
6	SCT	1,518
7	SHCP	3,572
8	SFP	3,134
9	PGR	1,639
10	CONAGUA	1,196

Anexo 4.-

Dependencias con mayor número de solicitudes de 2008 a 2010				
	Dependencia	Total		
1	IMSS	64224		
2	SEP	15599		
3	ISSSTE	11634		
4	SS	10810		
5	SEMARNAT	9712		
6	SCT	9708		
7	SHCP	9604		
8	SFP	8585		
9	PGR	6963		
10	CONAGUA	6266		

Anexo 6.-

Respuestas negativas desglosadas					
	Inexistente	LFAIPG	Reservada	No compete	Negativa de trámite
1.- SHCP:	423	150	82	2,845	72
2.- SFP:	1,547	227	381	910	69
3.- IMSS:	1,970	72	708	211	28
4.- SS:	480	829	79	860	73
5.- SEP:	18	296	38	1,488	22

Anexo 7.-

	Entrega de información en medio electrónico	Inexistencia de la información solicitada	La información está disponible públicamente	La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Negativa por ser reservada o confidencial	No es de competencia de la unidad de enlace	No se dará trámite a la solicitud	Notificación de envío	Notificación n.lugar y fecha de entrega	2008	2009	2010	Total años	Total negativas	Porcentaje
1	5,462	860			125	29	6	10	35	6,527	7,592	11,324	28,443	2,989	11
2	2,609	6	120		23	447	3	78	172	3,458	4,307	8,608	16,373	1862	11
3	1,354	189	58	25	17	35	96	49	55	1,878	2,402	4,656	8,895	1,421	16
4	1,572	113	276	104	37	275	46	50	42	2,515	3,458	6,803	12,776	2,321	18
5	1,366	64	74	3	45	327	12	350	121	2,362	3,398	6,652	12,372	1,571	13
6	1,033	98	153	140	33	329	41	107	78	2,012	2,891	5,884	10,887	1,518	14
7	1,109	141	201	27	23	809	23	11	11	2,355	3,801	7,061	13,017	3,572	27
8	630	751	76	94	81	284	35	60	92	2,103	3,576	6,401	12,080	3,134	26
9	953	145	170	142	132	16	37	5	14	1,614	2,275	4,405	8,294	1,639	20
10	900	102	210	15	72	100	44	11	15	1,469	2,038	3,974	7,481	1,196	16

Anexo 8.-

TOTAL DE RESPUESTAS NEGATIVAS Y RECURSOS DE REVISIÓN							
		2008	2009	2010	Total rec_rev	Total negativas	Total de respuestas de 2008 a 2010
1	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	729	1,112	1430	3,271	2,989	28443
2	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	296	238	245	779	1862	16373
3	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	190	260	273	723	1421	8895
4	SECRETARÍA DE SALUD	87	193	368	648	2321	12776
5	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	85	92	75	252	1571	12372
6	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	219	169	140	528	1518	10887
7	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	155	130	196	481	3572	13017
8	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	305	237	255	797	3134	12080
9	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	214	203	110	527	1639	8294
10	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	99	152	115	366	1196	7481
<p>* Las cifras de recursos de revisión pueden separar la de negativas ya que no incluimos otro tipo de respuestas como recurso por información incorrecta o escasa.</p>							

Anexo 9.-

Porcentaje de recursos de revisión respecto a respuestas negativas					
	Total de respuestas	Total negativas	Total recursos de revisión	porcentaje	
IMSS	28443	2,989	3,271	12	
SEP	16373	1862	779	5	
ISSSTE	8895	1421	723	8	
SS	12776	2321	648	5	
SEMARNAT	12372	1571	252	2	
SCT	10887	1518	528	5	
SHCP	13017	3572	481	4	
SFP	12080	3134	797	7	
PGR	8294	1639	527	6	
CONAGUA	7481	1196	366	5	

Anexo 10.-

Comparativo de recursos de revisión y de respuestas negativas			
		RR	RN
1	IMSS	3,271	2,989
2	SFP	797	3134
3	SEP	779	1862
4	ISSSTE	723	1421
5	SS	648	2321