

CONSIDERACIONES FINALES

Hugo A. CONCHA CANTÚ
Sergio LÓPEZ-AYLLÓN
Lucy TACHER EPELSTEN

Las siguientes consideraciones parten de reconocer que la Ley de Acceso a la Información ha sido el paso más significativo en el proceso de consolidación democrática, una vez que México alcanzó, luego de un proceso de casi treinta años, una democracia electoral plena. La experiencia comparada muestra que el acceso a la información está relacionado con la consolidación de los Estados democráticos contemporáneos. Así, la mayor parte de los países de la OCDE tiene diferentes mecanismos que aseguran la transparencia y el acceso a la información de sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, la Ley mexicana desencadenó un proceso de cambio de varias dimensiones (política, administrativa, económica y cultural, entre otras) cuyos efectos, esperamos positivos, sólo podrán ser evaluados adecuadamente con el paso del tiempo. Ahora bien, como todo proceso de cambio social, éste será complejo, largo, e implicará probablemente cambios en la propia Ley que es, como todo instrumento jurídico, perfectible. Estas consideraciones intentan subrayar algunos aspectos de la experiencia mexicana que buscan enriquecer ejercicios similares y mejorar el propio:

I. La elaboración de la Ley marca un hito en la formación de consensos en el nuevo contexto político y social del país. En particular debe destacarse la activa participación de la sociedad civil que generó sus propios espacios de interlocución y una sociedad política (gobierno y partidos políticos) dispuesta a escuchar sus propuestas y hacerlas suyas. Esto permitió la generación de un amplio consenso que sentó las condiciones propicias para darle una amplia legitimidad, condición necesaria para que la Ley tuviera viabilidad.

II. La participación de la sociedad civil no se limitó a la etapa de creación de la Ley, sino que se consolidó una vez que ésta comenzó su operación. Los primeros datos disponibles muestran un número suficientemente importante de solicitudes (que superan las estimaciones del propio gobierno) como para afirmar que la sociedad está haciendo uso de la Ley. Los mismo datos indican que, en general, la administración está entregando la información requerida y que las resistencias han sido menores a las esperadas. Un análisis más detallado, que está aún por hacerse, mostraría quizá que los ciudadanos y sus organizaciones deben todavía aprender a darle un mejor uso a la Ley, y que la administración debe reorganizar sus hábitos y estructuras en el manejo de la información. El camino está, sin embargo, ya marcado.

III. La Ley fue un gran avance, cierto, pero se limita al ámbito federal. En las entidades federativas resta mucho por construir. En este aspecto encontramos novedades en el proceso de gestación de la legislación pues, a diferencia de la tendencia usual de los Estados a seguir a la federación, en algunas entidades se presentaron proyectos en la materia antes de que se aprobara la Ley federal. Por otro lado, las entidades que han legislado en materia de acceso a la información no han seguido necesariamente el modelo federal. Sin embargo, la evaluación del avance de la legislación estatal no es necesariamente halagador. En general, no se ha aprovechado el potencial de un diseño adecuado a la realidad de los Estados, e incluso en algunos casos parecería que el diseño de sus Leyes de Acceso representa un retroceso frente al modelo federal. Por otro lado, el involucramiento de la sociedad civil en las entidades federativas ha sido muy limitado, en ocasiones inexistente, por lo que las Leyes han sido casi siempre producto de la voluntad de los actores políticos locales.

IV. En los municipios el panorama es aún más preocupante. Sin duda es al nivel local donde los ciudadanos deberían tener acceso a la información que más les afecta en su cotidianidad. Cuestiones relacionadas con los servicios públicos más esenciales (policía, basura, agua, ordenamiento territorial) se encuentran administradas por los gobiernos municipales. Sin embargo, es justamente a este nivel que casi nada se ha hecho en materia de acceso a la información. Con algunas contadas excepciones (podríamos citar un par de esfuerzos, ¿creen que vale la pena?), no se han puesto en operación mecanismos efectivos que garanticen a los ciudadanos un adecuado acceso a la información en posesión de las autoridades municipales. Aquí, todo está por hacerse.

V. Las Leyes de Acceso, a los niveles federal y estatal, sufren de una ambivalencia frecuente en el diseño de las leyes de nuestro país. Se le dio gran importancia a los principios del acceso a la información y la urgencia de su entrada en vigor, pero se olvidaron las condiciones necesarias para asegurar su adecuada implementación y funcionamiento. Así, los cortos tiempos para la entrada en vigor de de la Ley generaron altos costos ocultos y serios obstáculos relacionados con la ignorancia, la falta de capacidad instalada y la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros. Paradigmático de esta situación es el artículo 3o. transitorio *in fine*, que estableció que la conformación de las estructuras administrativas de la Ley deberían hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestales existentes, sin generar erogaciones adicionales. Aún peor, la Ley no se acompañó de las provisiones presupuestales necesarias para que las dependencias y entidades pudieran asegurar superación. Así, las mejores intenciones debieron enfrentar un entorno de escasez y desconocimiento. La lección es que una Ley de Acceso implica costos y tiempos de implementación que no deben subestimarse.

VI. Otro ejemplo claro de esta situación es el relativo a los archivos. La Ley implica una reestructuración del manejo de la información en los órganos administrativos, cuestión íntimamente relacionada con los archivos administrativos. Para ello, previó que lo archivos administrativos deberían estar organizados en un plazo de escasos dos años. Sin embargo, pocas materias habían sido tan descuidadas como ésta, no sólo desde el punto de vista de la organización administrativa, sino de los recursos humanos y técnicos disponibles para su gestión. El plazo que estableció la Ley resulta claramente insuficiente. Además, supone que existe una oferta de servicios archivísticos que pueda satisfacer las necesidades de la administración, cuestión que, lamentablemente, no es tal.

VII. En cuanto al diseño de la Ley, ésta se acompaña de un pesado aparato administrativo. Una de las razones que lo explican fue que ésta tuvo que constituirse como un punto de ruptura con la práctica administrativa mexicana. En realidad esto se debió a que, salvo tímido avances, el Estado mexicano se negó sistemáticamente a establecer que el acceso a la información constituía una herramienta fundamental en el proceso de democratización. Por su parte, la interpretación judicial del derecho a la información fue vacilante; extraordinariamente restrictiva al inicio, y sólo poco a poco fue reconociendo un derecho fundamental, pero este reconocimiento no implicó la determinación de obligaciones por parte de la ad-

ministración. Así, la Ley tuvo que imponer un giro radical que tomó por sorpresa a la organización administrativa. Pero los cambios radicales implican costos importantes, que de nuevo fueron subestimados.

VIII. Aunque resulta loable la amplitud en el ámbito de aplicación de la Ley, que incluyó a todos los poderes federales, la realidad ha mostrado las dificultades que implica este diseño por la enorme diversidad de órganos a los que se aplica. Así, por un lado, la Ley sólo pudo profundizar en el diseño de las instituciones y procedimientos de acceso a nivel del Poder Ejecutivo federal. Este generó certidumbre, pero al mismo tiempo severas dificultades en su implementación por las asimetrías significativas que existen no sólo en el tamaño de las entidades públicas, sino también en sus funciones y en el tipo y volúmenes de información que manejan. Así, se aplicó un modelo único a órganos con diferencias muy significativas (por ejemplo, se trata igual al Cisen, a Pemex y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Por otro lado, la Ley sólo fue indicativa respecto de los Poderes Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales autónomos. Esto buscaba otorgar flexibilidad, pero generó una diversidad importante en la calidad del diseño de los órganos y procedimientos de acceso en ellos, incluso en algunos casos reglas que podrían considerarse violatoria a la propia Ley. Al nivel estatal es problema es aún mayor, pues las leyes estatales suelen englobar a todos los poderes públicos de una manera más contundente, sin diferenciar en sus funciones y el tipo de información que manejan. Por lo anterior, se requiere un análisis cuidado del diseño del ámbito de aplicación de una Ley de Acceso. En general, se requiere ofrecer certidumbre, pero también flexibilidad. Por lo demás, se le ha prestado muy poco atención a la manera en que los Poderes distintos al Ejecutivo han implementado sus obligaciones conforme a la Ley. Esta es una cuestión que amerita estudio, crítica y reflexión,

IX. Un análisis compartido de los Reglamentos de Acceso de los diferentes poderes muestra clara deficiencias en aquéllos de las Cámaras y de los Poderes Judiciales.

X. Los órganos autónomos realizaron importantes esfuerzos para cumplir formalmente con las obligaciones de la Ley, pero salvo en el caso del IFE hubo una reflexión insuficiente de la manera de adaptar las obligaciones genéricas de la Ley a las condiciones específicas de cada institución. En algunos casos, el diseño institucional puede mejorarse, como es el caso del Banco de México, UNAM y CNDH.

XI. La desconfianza institucionalizada en el país explica también por qué fue necesario el diseño de órganos como el IFAI. Sin embargo, a la distancia, su diseño muestra problemas, principalmente que se le atribuyeron simultáneamente funciones de regulación, de promoción y de solución de conflictos, que resultan, por necesidad, contradictorias entre sí pues no es deseable ser juez y parte a la vez. Un entorno de mayor confianza hubiera permitido un diseño institucional más ligero y eficiente.

XII. A pesar de las deficiencias que pudiera tener, la Ley marca el inicio de un gran cambio cultural. Se deberá transitar así del paradigma del secreto y el manejo discrecional de la información, de la transparencia y el valor público de la información. Hasta que este cambio no se dé, difícilmente se podrá hablar de un ejercicio pleno del derecho fundamental de acceso a la información. Este cambio pasa por un camino de ida y vuelta entre lo institucional y lo cultural. Este es el reto que enfrenta la implementación de la Ley y que, de acuerdo a la experiencia institucional, implica un tiempo de maduración prolongado.

XIII. Finalmente, resulta urgente una legislación en materia de protección de datos personales, que complemente y acompañe a la Ley de Acceso a la Información.