

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA CIUDADANA

Rosy Laura Castellanos Mariano *

La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos.

(Principios de Lima sobre acceso a la información).

El derecho a la información pública en México está directamente relacionado con la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información del sector público; lo que significa abrir el ejercicio del gobierno a la ciudadanía, para que ésta sea capaz de evaluar a sus representantes, de ejercer con mayor precisión sus opiniones respecto de los asuntos que le conciernen directamente y de brindarle la posibilidad de incidir en las decisiones de política pública que, en última instancia, se diseñan para su beneficio.

Estos tres elementos son complementarios en tanto que la rendición de cuentas es la obligación de informar periódicamente sobre las acciones públicas, es decir: qué se hizo, cómo, con qué y para qué se hizo. La transparencia, en sentido estricto, es la disponibilidad permanente de información por medios remotos; esta acepción es también comúnmente conocida como transparencia activa. El acceso a la información se traduce en prerrogativas que permiten a la ciudadanía tener conocimiento sobre documentos y datos que son generados y administrados por el sector público, siempre que medie solicitud expresa.

* Representante de Alianza Cívica-Colectivo por la transparencia y la Red de Acceso a la Información. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional de Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México, San Luis Potosí, S.L.P, mayo de 2006.

El derecho a la información, entonces, es también la vigilancia del poder, que se refleja en la posibilidad de medir los avances de la democracia, no sólo en nuestro país, sino en América Latina. Para que se ejerza plenamente el derecho a la información, se requiere un marco legal amplio y sólido que refleje la garantía de los gobiernos, para fortalecer el Estado de derecho a partir de:

- a) El trabajo de las instituciones bajo el principio de la eficacia y calidad en la respuesta,
- b) La voluntad de transparencia de un Estado democrático.

Estos puntos marcan la diferencia entre los modelos de gestión y administración tradicionales, en los que la información y la aplicación de las políticas de gobierno son consideradas un ejercicio de poder vertical, “reservado”, donde lo “público” es casi un hecho “privado”.

En ese sentido, el reconocimiento del derecho a la información en México, bajo el marco legal de la Ley Federal, permite hablar de cierta evolución en el desarrollo de la “democracia política”. En ésta se busca la construcción de un gobierno horizontal; se pretende que a pesar de las contradicciones y conflictos de intereses que existen entre los actores e instituciones que intervienen en la vida pública, éstos se manejen bajo el principio de transparencia, lo que hará prevalecer los fundamentos de la democracia.

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ayudó a invertir las reglas de la comunicación de la información; por un lado, funge como una suerte de intermediario entre las instituciones, la información y la ciudadanía, y por otro, permite la relación directa entre el documento y el solicitante. Esto hace posible que se pueda acceder, aunque sea de manera parcial, a la fuente directa.

Es evidente que en el trayecto de la alternancia México presenta avances, pero aún se necesita:

- 1) Una verdadera voluntad política para dar continuidad positiva a la ley, no sólo la federal; es necesario pugnar por la aprobación de leyes similares en el interior de la república y, además, fortalecer y mejorar las existentes, en términos legales y en su estructura.
- 2) Medidas complementarias para impulsar el principio de la trans-

- parencia y la rendición de cuentas, y que éstas conlleven sanciones estrictas en la aplicación de la justicia, frente a casos de corrupción denunciados a partir del ejercicio del acceso a la información.
3. Cuidar que la política en materia de acceso a la información sea lo menos costosa posible y esté al alcance de cualquier ciudadano.
 4. Considerar importante que la entrega de información sea pronta y expedita.

La relación directa entre democracia, transparencia y rendición de cuentas es resultado del acceso a la información. En este proceso la ciudadanía tiene un papel primordial y trascendente en la lucha para garantizar los principios democráticos; desde esta visión ciudadana, en los estudios realizados por Alianza Cívica encontramos lo siguiente.

ESTUDIO PILOTO EN CINCO ESTADOS DE LA REPÚBLICA. ALIANZA CÍVICA

Es importante señalar que desde hace varios años la sociedad civil realiza estudios propios sobre el tema de la libertad de expresión y el derecho a la información; entre otros, tenemos el resultado de los estudios llevados a cabo en cinco estados, que dan cuenta de lo que sucede en Colima, Coahuila, Sinaloa, Michoacán y el Distrito Federal. El estudio nos muestra las características comunes que tienen las leyes en esas entidades: las observaciones de la ciudadanía coinciden al señalar un serio retroceso al respecto, como lo demuestra la recién aprobada ley de medios. Para centrarnos en nuestro tema se presentan los resultados.

Los elementos que analizamos se refieren a los aspectos que la ley regula: los sujetos obligados, los tipos de información clasificada, la información pública obligatoria, el proceso de solicitudes de información, las características de las mismas y sus requisitos, los costos por entrega, las características para el recurso de revisión, la estructura del órgano que regula este derecho y cómo se designa.

Existe una idea coincidente: las leyes son un avance; ante la opacidad que se mantenía en administraciones anteriores, son consideradas una herramienta útil que reconocen en parte el derecho a la información como un principio democrático y de civilidad. No obstante, por un

lado, también existe la necesidad de revisar las leyes, para su mejora continua, y por otro, aparece una marcada preocupación por la tendencia a condonar cada una de las leyes en los estados respectivos. En el caso de Colima se explica de la siguiente manera:

Si bien se observan algunos logros en la estructura de la ley, los mismos no logran traducirse en su aplicación, debido a los diversos candados jurídicos que otorgan una serie de “puertas abiertas” a la autoridad para negar la información al ciudadano [...] Entre los logros en la redacción de la ley podemos mencionar que no podrá invocarse el carácter de reservada cuando se trate de información relacionada con la investigación de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.¹

De igual modo, la ciudadanía organizada en los estados menciona que el tema se ha colocado en la agenda política y pública, y ahora existen al alcance del público datos elementales –como los salarios públicos generales– que antes de la promulgación de la ley no se conocían –aunque la mayor parte de la información relevante para la rendición de cuentas sigue oculta. En el caso de Sinaloa, el Frente Cívico Sinaloense menciona:

Nos falta aún elevar la presión social y ciudadana, para abrir los sótanos del poder público y hacer realidad el acceso a la información pública en Sinaloa. Y derrotar a aquellos gobernantes, como los de la entidad, que se aferran a vivir en cavernas oscuras, sin querer ver la luz y asomarse al México que mucho ha cambiado, gracias a la sociedad civil.²

El sentir de las organizaciones es importante, porque da cuenta de la percepción ciudadana sobre la puesta en marcha de las leyes en sus estados. Los breves testimonios articulan una idea base: las leyes incumplen las expectativas ciudadanas, las instituciones promueven poco la cultura de la transparencia y su conocimiento llega de manera parcial o no llegan a otros grupos sociales, especialmente a los más vulnerables o susceptibles de manipular. En el caso de Michoacán, se menciona:

¹ Informe para la Unión Europea, Alianza Cívica 2005.

² *Idem.*

La realidad está muy lejos de lo que dice nuestra Constitución, pues este derecho no se ejerce en las comunidades indígenas, no porque no se quiere sino porque no se conoce ni se promueve, pues como siempre, las comunidades indígenas son las más olvidadas y las más marginadas.³

Es imperiosa la necesidad de ampliar el espectro de los sujetos obligados y las sanciones reales que las leyes pueden ejercer sobre éstos; pues por parte de los sujetos obligados existen avances muy limitados, acotados y desiguales en la información. En las páginas de Internet hay disponibilidad relativa a la información, se puede acceder sobre todo a estadísticas, datos duros, cifras genéricas, a las que antes de aplicarse la ley no se tenía acceso o era muy difícil obtenerla por la vía oral o escrita. Se dispone de algunos documentos oficiales, que si bien no están relacionados directamente con el manejo de los recursos públicos (organigramas, reglamentos, directorios de funcionarios), facilitan el acceso a la información.

El que haya funcionarios responsables por cada entidad pública, proporciona al peticionario mayor certeza de que habrá una respuesta; antes la autoridad ni siquiera respondía las peticiones, ahora tiene la obligación de hacerlo. Las instancias públicas están obligadas a responder, existen módulos u oficinas que concentran las peticiones, y funcionarios que las turnan a las dependencias, lo que reduce la burocracia y evita que el usuario acuda a distintas instancias en busca de respuesta.

La existencia de un órgano regulador del derecho de acceso a la información es benéfica porque hay una autoridad vigilante de la ley. La ley establece expresamente los sujetos obligados —las universidades públicas, los partidos políticos, los fideicomisos públicos, los patronatos, los fondos, los institutos, los consejos, los comités, las delegaciones o cualquier otra entidad que administre o aplique recursos públicos—, lo que evita que haya zonas de opacidad.

No obstante, entre las preocupaciones relativas a estas reformas está la selección de los comisionados. Este punto está directamente relacionado con cuestiones de trascendencia democrática, como el proceso de designación de los titulares en cada dependencia, la participación de la sociedad civil en este proceso, la formación, aptitud y autoridad moral de los funcionarios para ejercer dicho cargo, entre otras.

³ *Idem.*

La ley estatal requiere un cambio, una reforma para eliminar la atribución excesiva de los titulares de las entidades públicas relacionadas con la reserva unilateral del acceso a la información. En ese sentido, resulta conveniente acotar y definir claramente cuáles son los casos en que el titular puede ejercer dicha atribución, y hacerlo en conjunto con representantes ciudadanos y especialistas sobre el tema de acceso a la información.

En este punto los estados son coincidentes, la selección autónoma de los representantes para ocupar el cargo debe ser absolutamente democrática, por medio del concurso de sus capacidades, trayectoria y alcances, para evitar la “perversión” del propio sistema. De ese modo se logrará evitar situaciones como las ocurridas en Sinaloa donde:

El Ejecutivo estatal simuló una “consulta” a la sociedad, para que hicieran propuestas para designar comisionados, pero en segmentos de opinión pública se sabía, desde meses antes, los nombres de algunos “elegidos”.

En cada una de las legislaciones, los grupos ven como un punto clave la discusión sobre el tiempo que los comisionados deberán ocupar los cargos, sobre todo en los casos en que se tiene un deficiente mecanismo de selección.

Es necesario revisar nuevamente los criterios para sancionar a los funcionarios que violen el derecho a la información, ya sea como parte de las instituciones que lo regulan o de aquéllas que están obligadas a respetarlo.

Los señalamientos planteados en los estados coinciden al señalar la importancia de establecer en la ley, que durante el proceso para la designación de comisionados se realizarán exámenes académicos, psicológicos y de conocimientos, sobre el tema de acceso a la información pública, y que los participantes serán evaluados por un comité de expertos, estatales y nacionales.

Con relación a los requisitos que se deben cumplir para ser comisionado, se debería eliminar la necesidad de tener título de licenciado en Derecho; más bien se debería incorporar la condición de provenir del área de las ciencias sociales.

Otros temas que se deben revisar son: los casos que tienen que ver con “información clasificada”; los casos en que es necesario investigar a

funcionarios; acotar la “discrecionalidad” y explicarla de manera clara; así como unificar los plazos de reserva para disminuirlos considerablemente. Asimismo, existe la necesidad de precisar cuáles son los límites y alcances de términos como “seguridad de Estado”; que realmente se justifique la negativa de proporcionar información ya que, amparados en ésta, hay gobiernos que realizan prácticas de espionaje político, para preservar sus intereses y los de un partido, no los del Estado.

Un aspecto muy importante es la derogación de todas las disposiciones contenidas en otras leyes, lo que permitirá acotar la “tentación” de las autoridades por “clasificar la información” a conveniencia institucional o personal.

Por otra parte es necesario unificar en uno solo el sistema de acceso a la información, y hacerlo accesible, sencillo, claro y expedito. En este sentido, una petición para dar cumplimiento a la ley es la posibilidad de “traducir” la información para la ciudadanía, sin desvirtuarla; es decir, fijar mecanismos adecuados que respondan a las necesidades de una población mayoritaria que carece aún de elementos básicos para el análisis y sistematización de la misma, lo que nos lleva a pensar en la necesidad de elaborar índices temáticos por entidad pública.

Asimismo, es importante dar a conocer al peticionario, por todos los medios disponibles (fax, vía telefónica, notificación directa, correo electrónico), la respuesta cuando esté disponible. En algunos casos, para solicitar la información, se propone eliminar del requerimiento la identificación oficial, y la obligación de hacer por escrito la petición. También es necesario evitar el costo excesivo de la información en sus diversas modalidades.

Como una actividad de las comisiones o institutos, también es importante promover la cultura de la transparencia. De acuerdo con lo que en cada uno de los estados se analizó, se recomienda promover una convocatoria abierta entre la ciudadanía y los grupos interesados, para evaluar la transparencia de sus respectivos gobiernos, y generar una corriente de opinión que obligue a la clase política a definir su voluntad para promover la transparencia, la rendición de cuentas y una nueva cultura.

Como ya se mencionó, unos de los obstáculos más fuertes al ejercicio de este derecho lo constituyen las restricciones impuestas por la propia autoridad por medio de la figura de “información reservada o clasificada”.

LA INSTITUCIONALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

- a) La ley muestra avances sustantivos, sin embargo, existe la necesidad de autonomía; reglamentar sobre los poderes de los organismos independientes con capacidad para sancionar y vigilar a todos; su desafío sería vigilar al poder legislativo y judicial y tener facultades para darle seguimiento a los órganos autónomos, que no están obligados a utilizar mecanismos de transparencia y son “juez y parte” de su propia observancia.
- b) Es necesario desarrollar las facultades para llenar los vacíos políticos que hasta ahora existen en materia de sujetos obligados.
- c) Un problema más, relacionado con la autonomía es la regulación y acceso a la información al interior de los gobiernos locales, ya que con el “argumento de la soberanía estatal”, no existen mecanismos de obligatoriedad que puedan hacer empatar la ley federal con las legislaciones estatales, violentando así los avances en materia de transparencia. Por ejemplo, en los estados se han creado leyes estatales en materia de acceso a la información como contrapeso al gobierno en turno, de tal modo que pueden bloquear los avances de una ley de esta naturaleza. En ese sentido, se puede hablar de una grave disparidad en el avance de la transparencia en México.
- d) En los últimos tres años, algunas instituciones de gobierno han aprendido a esquivar las obligaciones; saben que van a rendir cuentas, entonces, generan información de acuerdo con la “persona que la solicita”, una doble información; o bien, se deja de generar información porque al no haber, no existe la obligación de proporcionarla; estas condiciones hablan de una cultura autoritaria que no rinde cuentas. Otra forma de esquivar la responsabilidad de informar, es la de otorgar información “para no informar”; se pone a disposición tal cantidad de información que ésta no puede ser descifrable.
- e) La “elitización de la información” aparece como reflejo de las dificultades; la mayoría de las solicitudes de información proviene de académicos, periodistas, miembros de organizaciones civiles y, en algunos casos, de empresarios; lo que implica un conocimiento especializado para revisar la información. La responsabilidad del Estado va más allá de la ley, éste debe garantizar la interpretación

de la información para que sea utilizada en la vida cotidiana del ciudadano; no basta con acceder a la información sino garantizar que se comprenda en la magnitud de sus repercusiones sociales, políticas y personales.

- f) Uno de los problemas más importantes en la aplicación de los mecanismos de acceso a la información es la incorporación de la participación ciudadana en el mejoramiento de la ley federal y la construcción de las leyes estatales; en ese sentido, es necesario recuperar la experiencia ciudadana en la apertura de espacios que garanticen la incorporación de una cultura de la transparencia.

La existencia de la ley y el IFAI son avances sustantivos, sin embargo, entre los principales desafíos están:

- Transformar aspectos generales de la ley en el contexto mexicano.
- La urgente necesidad de autonomía por parte de los órganos encargados de vigilar la transparencia y el acceso a la información.
- La garantía de voluntad política por parte del gobierno federal y los gobiernos estatales para construir un verdadero sistema transparente de información que evite la discrecionalidad.
- Modificar el marco general de la ley federal en materia de sujetos obligados; en el caso de los estados, establecer vinculación con la ley federal y crear mecanismos de revisión a partir de comisiones mixtas que incluyan la participación ciudadana.
- Establecer la obligación de cada una de las dependencias federales y estatales para desagregar la información por género.
- Plantear la homologación obligatoria de capacitación, promoción y educación en torno a la ley.
- Impulsar el fortalecimiento de la institucionalidad democrática a partir de la confianza ciudadana en la institucionalidad, con base en una estrategia que impulse la cultura de la transparencia.