www.mexicotransparente.org.mx

colectivo por la transparencia

México Transparente

Boletín informativo año 4/ número 2 / marzo-mayo de 2008

editorial

Este undécimo número del Boletín México Transparente se inscribe en un momento coyuntural para las reformas a las leyes de acceso a la información. Desde hace 11 meses, la frontera del 21 de julio, fecha en la que vence el plazo fijado por el tercero transitorio de la reforma al artículo 6° constitucional, está permanentemente presente en los discursos políticos, las agendas de las organizaciones, las estrategias de los órganos garantes e, incluso, en las tentaciones de algunos legisladores.

La reforma a la Constitución local en Querétaro, del pasado mes de marzo, ha sido el ejemplo más visible de los potenciales retrocesos a los que nos enfrentamos en materia de reformas legislativas. Ha sido una dura llamada de atención que nos recuerda que el debut del régimen de acceso a la información pública en nuestro sistema jurídico vino acompañado con grandes resistencias de la propia clase política. Son éstas las contradicciones que enfrentamos como comunidad de práctica y como sociedad.

Es por estas razones que hemos optado por publicar un número que bien podría ser de "Edición Especial". Reformas, cuáles, porqué y cómo, son los ejes que cruzan las entregas que presentamos. Poniendo, además, particular énfasis (tal como lo describe la plataforma del Colectivo) en algunos aspectos prácticos del uso de las leyes ya vigentes.

El contenido que presentamos es el siguiente. En la sección Análisis, Artículo 19 nos comparte sus principios de la legislación del derecho de acceso a la información, una contundente propuesta y muestra de cómo adaptar los estándares internacionales a aspectos prácticos de la legislación nacional. En la sección Cuestión de Transparencia, presentamos dos interesantes artículos de organizaciones integrantes del Colectivo. Equipo Pueblo da cuenta de los resultados de la Campaña por el derecho que tenemos todos y todas a la información pública gubernamental y a los buenos gobiernos, mientras que Alianza Cívica nos plantea con una agudeza particular, los puntos que podrían ser abordados en una agenda ciudadana por la transparencia y el acceso a la información, a partir de la reforma al artículo 6° constitucional.

En Transparencia en el Mundo presentamos la relatoría de dos conferencias magistrales del Seminario Internacional Avanzar ¿hacia dónde? organizado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Una de Laura Neuman del Carter Center y otra de Alasdair Roberts de la Universidad de Sufolk, que nos muestran, respectivamente, qué puntos existen de consenso en la comunidad internacional sobre reformas a las leyes de acceso y qué lecciones han dejado reformas en otras latitudes. Se complementa esta sección con la relatoría de una mesa de trabajo del mismo seminario con importantes testimonios de reformas en el Reino Unido, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

Como Pluma Invitada nos hace los honores la Dra. Irma Eréndira Sandoval, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, quien plantea una sesuda reflexión sobre las necesidades detrás de una reforma, llamando la atención sobre el grave problema de la corrupción. Cierra este importante número una participación de José Bautista en la sección Transparencia en los estados, quién nos muestra de un solo trazo el momento crítico que se vive en Jalisco y los permanentes acosos al ITEI.

El Colectivo presenta su campaña Transparencia es...



Si quiere material (versiones digitales o impresas) escriba un correo electrónico a: Miguel Pulido, miguel@fundar.org.mx

índice

Palabras de la Dra. Irma Eréndira Sandoval en la inauguración del Seminario internacional: Avanzar ¿Hacia dónde?: Oportunidades y riesgos de la segunda generación de reformas de acceso a la información.....3

Campaña Por el derecho que Tenemos Todos y Todas a la Información Pública Gubernamental y a los Buenos Gobiernos Informe 2007.....5

Propuestas para una agenda ciudadana y democrática por la transparencia y el acceso a la información: la reforma al artículo sexto constitucional.....7

Los retos a enfrentar por la reforma al acceso a la información en México.....8

ITEI-Jalisco: Organismo en riesgo de extinción.....11

Lecciones de la experiencia internacional: ¿hacía dónde avanzar?.....13

El consenso internacional sobre mejores practicas en materia de acceso a la información.....15

Experiencias de reformas en otros países a leyes de acceso a la información.....17

Principios de la legislación del derecho de acceso a la información.....22

Palabras de la Dra. Irma Eréndira Sandoval[1] en la inauguración del Seminario internacional: Avanzar ¿Hacia dónde?: Oportunidades y riesgos de la segunda generación de reformas de acceso a la información

19 de mayo de 2008

Auditorio de la Coordinación de Humanidades

Pareciera ser una verdad de Perogrullo sostener que la transparencia y el respeto de nuestro derecho a la información constituyen dos de los ingredientes indispensables para la construcción de la nueva institucionalidad democrática que exige la vida nacional. Efectivamente hoy ya no es factible considerar democrático a un Estado que además de contar con elecciones periódicas, libres y equitativas, no procure el auspicio de mecanismos de transparencia e información gubernamental.

La generalización a escala global de distintas Leyes de Acceso a la Información es un dato revelador al respecto. Hace tan sólo dos décadas únicamente diez naciones contaban con leyes que garantizaban a sus ciudadanos el derecho de acceder a información pública y gubernamental. Desde entonces a la fecha, decenas de naciones más han aprobado Leyes de Acceso a la Información y el dato más reciente arroja un total de sesenta y ocho países con instrumentos de este tipo. Parafraseando a Carlos Marx podríamos decir que 'un fantasma recorre el mundo': el fantasma de la transparencia. Pero como todos los espectros, éste provoca atracción y fascinación en algunos y recelo o temor en otros. En nuestro país las inercias políticas vinculadas a la falta de democracia y a la carencia total de transparencia que durante tantos años caracterizaron el sistema político de partido de Estado, por desgracia suelen reaparecer de forma cíclica en nuestra joven democracia realmente existente.

La transparencia se vio claramente robustecida a partir de 1977 cuando el derecho a la información fue elevado a rango constitucional y particularmente a partir de la promulgación del la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002.

La fuerza y efectividad de la ley federal de acceso a la información pública gub. mexicana destacó a nivel internacional. Nuestra ley vigente constituye un sobresaliente ejemplo del nuevo tipo de LAIs que en en esos años se fueron gestado en el mundo, sobre todo en las democracias emergentes. Junto con Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia y más de 20 países de Europa Oriental, México estableció estándares internacionales en materia de acceso a la información. Las leyes de todos estos países en transición se caracterizaron por ser más fuertes y sólidas que los marcos normativos originados en las clásicas democracias consolidadas.

La comparación de MX con los regimenes del aparthaeid en Sudafrica, de Suharto, de Corea del Sur y de más de euna veintena de países ex.comunistas no es fortuita. Con todos ellos nos hermana el hecho de ser democracias muy jóvenes. A nivel general en el ámbito internacional el discurso de la transparencia puede ser una moda, pero en las nuevas democracias como lo es la nuestra, el acceso a la información no puede ser simplemente una buena idea pasajera. El derecho a la información en este tipo de entornos es concebido ante todo como una garantía primordial que permite a la ciudadanía empujar la democracia hasta sus últimas consecuencias. De ahí que todo el proceso de gestación y auspicio de nuestra ley Federal de acceso a la información pública haya sido empujada por grupos sociales y cívicos en un franco ambiente democratizador.

Un tercer episodio fundamental en la evolución normativa de nuestro derecho a la Información Pública lo constituyó sin lugar a dudas la más reciente reforma constitucional al Art. 6° que otorgó un respaldo legal más robusto a nuestra garantía constitucional sobre nuestro derecho a la Información Pública y Gubernamental.

Entre las principales fortalezas de esta reforma sobresalen: el que el DAI debe ser un derecho igual para todos los ciudadanos sin distingo del territorio nacional en que se encuentren y una obligación en el mismo sentido para

[1] Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de l Corrupción y la Transparencia del IIS-UNAM.

continúa página 4 >>>

viene de la página 3 / Palabras de la Dra...

cualquier gobierno de nuestra entidad federativa, la exigencia de procedimientos expeditos para el AI, sanciones a los funcionarios que violen o no cumplan cabalmente con las leyes de transparencia, y la obligación de todos los órganos del Estado por construir, ofrecer y actualizar indicadores de gestión.
Pero así como hay que celebrar estos avances, es necesario señalar los retrocesos y uno de ello sin lugar a dudas lo constituyó el hecho de que en la Carta Magna no se incluyó a los partidos políticos que como todos sabemos se nutren de recursos públicos y constituyen entidades de interés público, como sujetos obligados de las leyes de transparencia en el país. La exclusión de los partidos políticos como sujetos obligados a todas luces fue una oportunidad de oro desperdiciada.

En concordancia la necesidad de adecuar la Ley Federal de Transparencia a la más reciente reforma constitucional surge la propuesta de la mayoría de los comisionados del IFAI de derogar la LFTAPG y sustituirla por otra Ley que también incluya la protección de los datos personales. Esta iniciativa súbitamente nos sitúa ante otra coyuntura histórica en materia de transparencia. Los avances más importantes de esta iniciativa se concentran en la obligación de transparentar la declaración patrimonial de los servidores públicos, la ampliación de la lista con información que el Poder Ejecutivo debe poner al alcance de los ciudadanos a través de los portales electrónicos, y notablemente la inclusión de untar de artículos que anulan los secretos bancario, fiduciaro y fiscal en fondos y fideicomisos que involucren recursos públicos.

Al lado de estos importantes avances, encontramos grandes vacíos y francos retrocesos. Los más llamativos son la eliminación de la positiva ficta, y del principio de máxima disponibilidad, la opacidad en todos los datos personales sin distingo entre aquellos datos personales realmente sensibles de los datos personales no sensibles que en los hechos son información pública y que debieran estar al alcance de la ciudadanía sobre a la hora de evaluar el desempeño público de nuestras autoridades gubernamentales y finalmente la propuesta de desechar solicitudes "frívolas" de los ciudadanos. Todo lo cual, como ya ha sido plateado por el Comisionadfo JPG, empujaría el DAI en los resbalosos terrenos de la subjetividad y la politización.

El Seminario internacional: Avanzar ¿Hacia dónde?: Oportunidades y riesgos de la segunda generación de reformas de acceso a la información, que hoy inauguramos habrá sido exitoso si logramos abrir la discusión de esta importante coyuntura histórica en materia de acceso a la información a las perspectivas, críticas, documentadas, y cívicas que sin duda alguna nutrirán las importantes decisiones que habrán de tomar nuestros legisladores en el Congreso.

Lo que nos propusimos

Partimos de que el acceso a la información y la transparencia se encuentran íntimamente ligados a la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas. Abrir a la ciudadanía los expedientes del ejercicio de los recursos por parte del gobierno le permite a la población evaluar a sus representantes, contar con mayores elementos para ejercer el voto y, además, participar en el debate sobre asuntos que le conciernen directamente. Al mismo tiempo, le brinda la posibilidad de incidir en las decisiones de políticas públicas que, en última instancia, se diseñan para su beneficio.

Con esa y otras premisas sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para la Ciudad de México, fue que decidimos impulsar una campaña conjunta entre diversos actores civiles, autónomos y gubernamentales.

El objetivo central del proceso fue: ***Contribuir a una cultura ciudadana de demanda y ejercicio del derecho a la información pública gubernamental, a través de una campaña de promoción y difusión en la Ciudad de México, dirigida a la sociedad y el gobierno.***

Otros objetivos fueron el promover el reconocimiento de las y los ciudadanos como sujetos de derecho informativo; el conocimiento y apropiación ciudadana del InfoDF como garante de al transparencia y el derecho a la información en el Distrito Federal; impulsar la utilización, por parte de la ciudadanía, de las instituciones creadas para facilitar el acceso a la información pública; la obligatoriedad del ejercicio transparente de los servidores públicos; y motivar a las entidades públicas para que propicien la generación de instrumentos técnicos para al facilitación y accesibilidad de la ciudadanía a la información pública.

Quienes participamos

En la primera etapa de la Campaña se conformó el Grupo de Convocantes, actores de diferentes ámbitos de la sociedad: la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social del Gobierno del Distrito Federal, la Delegación Álvaro Obregón, la Procuraduría Social del Distrito Federal, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal InfoDF, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI, el Instituto Mexicano de la Radio IMER, el Colectivo por la Transparencia, Cultura Ecológica, Libertad de Información México, AC, Fundar Centro de Análisis e Investigación, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y DECA, Equipo Pueblo, AC.

Las principales actividades

Para cumplir con el objetivo de la Campaña se desarrollaron actividades que iniciaron con la invitación a actores sociales, convencidos de la importancia del ejercicio del derecho a la información por parte de la ciudadanía, como del cambio de actitud de las y los servidores públicos que lo facilitan.

Campaña Por el derecho que Tenemos Todos y Todas a la Información Pública Gubernamental y a los Buenos Gobiernos Informe 2007

DECA, Equipo Pueblo

El siguiente momento fue el diseño de la Campaña; la discusión e integración de contenidos; el diseño del cartel y de postales (dos dirigidas a las y los servidores públicos y otras dos a la ciudadanía en general), además de cápsulas radiofónicas. Aquí fueron muy valiosas las aportaciones de los actores sociales incluidos en el Grupo Convocante, lo que permitió que los materiales contaran con el consenso de todas las instancias comprometidas.

La Campaña inició su fase preparatoria en los meses de septiembre y octubre y su desarrollo, en noviembre de 2007. El Lanzamiento tuvo lugar el 19 de diciembre de 2007 en un espacio público (Centro Cultural Helénico de la Ciudad de México). En la presentación participaron representantes de organizaciones sociales y civiles, de las organizaciones autónomas, autoridades del Gobierno Central del Distrito Federal y delegacional, así como ciudadanía en general e invitados especiales.

La difusión se realizó a través de la distribución de carteles en la Red de Transporte Colectivo, de tarjetas postales entre los actores involucrados y sitios públicos; se colocó material en las oficinas del InfoDF, del Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa y Delegación Álvaro Obregón. También se transmitieron cápsulas en estaciones de radio del Instituto Mexicano de la Radio, IMER.

Alcances de la primera etapa

La Campaña ha cerrando su primera etapa. Las distintas instituciones participantes -de acuerdo a sus medios, recursos y relaciones- se comprometieron con el proyecto para multiplicar los esfuerzos de difusión y distribución de los materiales en: transportes públicos, oficinas gubernamentales y sitios de interés público de la Ciudad de México.

Se distribuyeron los carteles y las postales, tanto las dirigidas a la ciudadanía como a las y los funcionarios públicos; apoyados en el trabajo desarrollado previamente y de acuerdo a las posibilidades de distribución de los actores participantes.

Se repartieron cerca de 1,700 carteles, de los que 40 fueron colocados en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, en las líneas 1, 2, 3 y 9; lo cual garantiza un impacto importante, dado la cantidad de personas que mueve este sistema.

El 29 de enero de 2008 se presentó la Campaña en el marco del lanzamiento de las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Gobierno capitalino dentro de un evento organizado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, la Campaña, así como sus imágenes fueron incluidas en *El Obregonense* de enero de 2008, la cual tiene cobertura en la Delegación Álvaro Obregón; además los materiales fueron incluidos en el sitio web de la mencionada delegación y de DECA, Equipo Pueblo, lo que significa un mayor impacto en la población.

Resultados e impacto de la Campaña

Los resultados de la fase de Lanzamiento aún se pueden considerar preliminares pues la Campaña, se vio atravesada por el periodo vacacional de fin de año. No obstante, la ciudadanía conoció, en una primera remesa, algunos de los materiales y mensajes pues en la ceremonia de lanzamiento se distribuyó un porcentaje importante de los mismos.

Constatamos que el tema hoy es relevante en nuestro país y en la ciudad de México. La Transparencia y Rendición Cuentas avanza, pero necesita aun de esfuerzos colectivos, ciudadanos y corresponsables para hacer realidad el derecho a saber y con ello la posibilidad de ejercer los otros derechos.

Entre los impactos obtenidos están las dependencias del Gobierno Central sensibilizadas y comprometidas con la Campaña, como la Procuraduría Social que puso a disposición una línea telefónica de quejas para la población que no consigue acceder a los servicios públicos a los que tiene derecho.

El InfoDF se comprometió a enviar estadísticas, a mediano plazo, sobre el lugar y número de personas que están realizando solicitudes de información pública en las oficinas gubernamentales y en el propio Instituto. La amplia distribución de los materiales de la Campaña entre dependencias gubernamentales, instalaciones de organizaciones civiles y autónomas, así como en el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.

Probamos la sensibilidad y receptividad de instancias gubernamentales del gobierno del DF, que asumieron un compromiso con la Campaña y con sus implicaciones, en términos de obligaciones o responsabilidades.

Nos parece un buen principio lo conseguido, pero estamos convencidas(os) de que hay mucho por hacer en este tema. Pensamos que en adelante es posible avanzar en dos direcciones mediante la difusión, pero también con la investigación para ubicar los nudos que en ocasiones obstaculizan este tipo de procesos.

La ampliación de la vida democrática en nuestro país requiere la participación ciudadana y el ejercicio constante de derechos. Hacer valer aquellos derechos garantizados por la Constitución, más allá del derecho al voto, resulta indispensable para modificar la relación subordinada y patrimonialista que hasta ahora caracteriza a los gobernantes.

El ejercicio del derecho a la información gubernamental constituye una forma de participación ciudadana que puede resultar muy importante en esta etapa de fragilidad de nuestra incipiente y contradictoria democracia. Ejercer el derecho a la información de manera cotidiana y permanente, permite colocar bajo la lupa a las autoridades gubernamentales y puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas, la gestión pública y en última instancia, puede contribuir a mejorar los servicios y programas que el gobierno realiza para el bienestar de la sociedad.

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental y en particular, la reforma constitucional aprobada en 2007, representan un importante avance que debe ser asumido por los grupos ciudadanos para recuperar el carácter de servicio público del gobierno.

Por lo anterior, ponemos a consideración de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos ciudadanos algunas propuestas para la agenda inmediata en el próximo periodo, que se centran en los siguientes objetivos:

- Impulsar las reformas legales en los estados y la federación para garantizar al máximo el derecho de acceso a la información.
- Promover y vigilar que los institutos de transparencia funcionen como garantes del derecho a la información.
- Ampliar el acceso de la ciudadanía a la información gubernamental y multiplicar el uso de las herramientas de acceso a la información gubernamental.
- Promover la vigilancia ciudadana de la gestión pública de los tres órdenes de gobierno y de todos los poderes y órganos del Estado.

Marco legal que garantice el derecho de acceso a la información

La legislación en cada estado en materia de transparencia y derecho a la información presenta muy diversos grados de avance democrático. Algunos estados han tomado como modelo la Ley Federal, pero en muchos casos, se han dado importantes pasos atrás que complican en la práctica el ejercicio del derecho de acceso a la información para la ciudadanía.

La reforma constitucional aprobada en 2007 representa un importante logro democrático porque establece un conjunto de criterios para hacer vigente el DAI en todo el país. La reforma establece además el plazo de un año para que las legislaturas (federal y estatales) realicen las reformas necesarias para adecuar su marco legal a las disposiciones recién incorporadas al art. 6 de la Constitución.[1]

Este plazo culmina el 21 de julio de 2008, por lo cual una tarea inmediata de la agenda es impulsar una reforma acorde al mandato constitucional, que efectivamente garantice el derecho a la información gubernamental en cada estado y en cada municipio y que no establezca requisitos o procedimientos que en la práctica conculquen o compliquen el ejercicio de este derecho.

Las organizaciones civiles y los grupos ciudadanos deben estar atentos para participar en el debate público defendiendo estos puntos y evitando que la reforma al marco legal sea superficial o implique retrocesos para el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental.

Promover y vigilar a los órganos de transparencia para que sean garantes del derecho a la información

El marco legal quedaría en letra muerta si la Ley no establece un órgano especializado, con plena autonomía y con las atribuciones y recursos para cumplir su función como garante del derecho a la información.

[1] Art. 6 . . . "Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Propuestas para una agenda ciudadana y democrática por la transparencia y el acceso a la información: la reforma al artículo sexto constitucional.

Christian Herrera Meraz

Alianza Cívica

El carácter autónomo del órgano de transparencia tiene como punto de partida y fundamento el marco legal pero también es una dimensión que se define en el proceso de nombramiento de los funcionarios responsables y se amplia o se reduce en el funcionamiento cotidiano, especialmente frente a las presiones de los poderes locales.

En ese sentido, una primera tarea es contribuir con propuestas al nombramiento de los miembros directivos del órgano estatal de transparencia y acceso a la información y vigilar el proceso de nombramiento. Antes que promover personas, lo cual puede ser legítimo y correcto, es importante exigir que el proceso de selección sea transparente y que el perfil de los candidatos a esos nombramientos cuenten con una trayectoria pública en el campo democrático y especialmente en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como honorabilidad y capacidad probada.

Los grupos y movimientos ciudadanos pueden también fortalecer el carácter autónomo y la eficacia de los órganos de transparencia en cada estado, apoyando su labor, especialmente en la promoción y defensa de los casos emblemáticos que impliquen el ejercicio pleno del derecho a la información para enfrentar casos de abuso, corrupción o cualquier otra forma de autoritarismo basada en la opacidad y el ocultamiento de información.
Es muy importante recordar que la batalla por la transparencia tiene como centro el acceso a la información gubernamental, especialmente a aquella que por su naturaleza permite conocer los resultados reales de los gobiernos, el uso de los recursos públicos, documentar los procesos de decisión y ejercicio de autoridad y en general, poner bajo la lupa a los gobiernos de cara a la ciudadanía. En esa batalla, los órganos de acceso a la información deben ser ganados a esta tarea, porque esa es su naturaleza y su función de acuerdo al mandato constitucional y a la experiencia en los países democráticos.

Ampliar el acceso de la ciudadanía a la información gubernamental y multiplicar el uso de las herramientas de acceso a la información

La legislación que posibilitó el ejercicio práctico del derecho a la información es todavía muy reciente pues fue aprobada en 2002 para iniciar su vigencia en 2003 y la reforma constitucional que genera las condiciones para contar con un "piso mínimo" de transparencia y acceso a la información en todo el país fue publicada en el diario oficial en julio de 2007. Es lógico que sea todavía desconocida y poco utilizada por la ciudadanía.

Asimismo, la cultura política y gubernamental que se consolidó durante décadas estuvo basada no sólo en la falta de transparencia, sino en el patrimonialismo y la subordinación de la ciudadanía y de la sociedad organizada frente a los gobiernos en turno.

La lucha por la transparencia apenas inicia y la cultura de rendición de cuentas apenas empieza a germinar y aparece aún de manera fragmentada y contradictoria, con aún menos desarrollo en muchos gobiernos estatales y municipales.

Pese a que la Ley Federal obliga a hacer pública la información prevista en el artículo 7 todavía hay grandes lagunas y muchos informes, estudios, sistemas de gestión aún no son de acceso público permanente. La información que es entregada a través del SISI a los solicitantes muchas veces está incompleta o reviste claramente cortes y reducciones sin fundamento en la Ley. La ausencia de sanciones claras a la violación de lo dispuesto en la Ley constituye una de las causas de los obstáculos que padecen quienes tratan de ejercer a cabalidad el DAI.

Es tarea prioritaria en una agenda por la transparencia contribuir a la apertura de la información, obligar al cumplimiento escrupuloso del artículo 7 y a la entrega completa y oportuna de la información solicitada.

Promover la vigilancia ciudadana de la gestión gubernamental hacia los tres poderes y los tres órdenes de gobierno

El DAI es un derecho que permite el ejercicio de otros derechos. Es una herramienta y un activo para ampliar la democracia y mejorar las condiciones de vida de la población. Es un derecho que potencia el poder ciudadano.

El acceso a la información es una herramienta indispensable para cualquier proceso de incidencia en las políticas públicas y para promover la evaluación ciudadana de las políticas, los programas y los servicios del gobierno a fin de que efectivamente logren sus objetivos declarados y sirvan a la ciudadana, garantizando derechos.

En última instancia, la información gubernamental no es un fin en si misma, sino un insumo básico para la participación ciudadana y la incidencia en las políticas públicas. Es tiempo de participar y de incidir y poner bajo la lupa a los gobiernos –sin importar partido o persona- es la mejor manera de mejorar las condiciones de vida de la población y contribuir al avance no sólo democrático, sino también económico, social y cultural de México.

Los retos a enfrentar por la reforma al acceso a la información en México[1]

Moderada por Issa Luna

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México

John Ackerman
(Investigador Instituto de Investigaciones Jurídicas)

Lamentó la ausencia de Lujambio por el valor de estos espacios para dialogar.

En las nuevas democracias como la mexicana, las de Europa del Este y África, la transparencia no es sólo una buena idea sino que es necesaria para cambiar el régimen y las prácticas de la autoridad pública.

En México se pudo diseñar una ley de vanguardia en materia de transparencia, un verdadero ejemplo internacional, como en su momento fue el Instituto Federal Electoral. Con las reformas al Art. 6° se presenta una gran oportunidad para consolidar esta reputación y avanzar en términos de transparencia, aunque también hay un riesgo inherente de caminar hacia atrás.

La reforma al artículo 6° constitucional podría ser un gran avance si las leyes reglamentarias cumplen con el espíritu. Sin embargo, la propuesta de reforma del IFAI tiene algunas ambigüedades:

Se incluye el término de negativa ficta y con ello se elimina una de las ventajas para los solicitantes: la positiva ficta.

No se obliga a la creación (o a incrementar) la autonomía de los organismos. En algunas propuestas no se plantea dotar de mayor autonomía al IFAI.

En cuanto a los órganos garantes de los otros sujetos obligados se incluyen figuras muy extrañas: que el organismo garante de la información en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sea el Consejo Ciudadano de la propia Comisión y para el IFE se busca algo similar incluyendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con lo que serían juez y parte.

Definitividad de las resoluciones: las resoluciones serán definitivas. Hace un par de años hubo una iniciativa para que algún tribunal (el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) fuera garante de estas responsabilidades. En la Reforma al artículo 6° no se incluyó la parte de los recursos en contra de las decisiones del mismo IFAI. Por ello, no se debería estar discutiendo el asunto de la defitinividad de las resoluciones del IFAI.

En dos meses, el 20 de julio, se vence el plazo de la reforma constitucional. Sin embargo, la agenda no está fijada en materia de transparencia. Esto podría entenderse como señal de algunas resistencias.

Propuestas
Se recupera la propuesta del comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán quien propone algo que va al centro, a la médula de la transparencia: cambiar la definición de documentos y de información para evitar las formas legales de negar el acceso a la información.

Fortalecer las capacidades del IFAI de seguimiento y de sanción. Habría que realizar una búsqueda exhaustiva de la información. ¿Hay alguien del IFAI ayudando a hacer búsquedas exhaustivas en las oficinas del gobierno?

Señaló el ejemplo de la utilización política de los programas sociales en Oaxaca en libro de Jonathan Fox editado por Fundar, en el que se hizo una petición en la que se incluye un documento del que luego el IFAI niega su existencia teniéndolo enfrente.

Asegurar al IFAI, dotarlo de mayores capacidades, mayores recursos porque es una institución que vale la pena, por eso se le crítica, porque hay esperanzas en él.

Es posible que la reforma del 6° constitucional termine siendo un retroceso para los mecanismos de transparencia en México. En un país que apenas sale de un sistema autoritario que apenas creó sus mecanismos de transparencia, la reforma al 6° y el IFAI podría servir para consolidar estos procesos democráticos.

[1] Este documento es una relatoría. La redacción de estas ideas y los aspectos aquí recuperados como más relevantes no han sido realizadas ni aprobadas expresamente por los autores. Fundar, Centro de Análisis e Investigación las difunde con fines estrictamente informativos. Si se quiere citar, debe incluirse esta aclaración.

Cecilia García
(periodista Excelsior)

Mi trabajo se ha enfocado en atender el asunto en las páginas de los periódicos, la TV y el radio. No es el papel de una periodista decir a los legisladores lo que deben hacer, sin embargo si puede llegar a ser el papel señalar los puntos que encontramos como debilidades para ejercer el derecho a la información.

1. Lo más frustrante para el reportero es la inexistencia de evidencias, indicios. Solicitar información y que sea negado (simplemente declarándola inexistente) es muy frustrante. Sin embargo, los reporteros usan esa negación como herramienta para presionar al funcionario público sobre su negativa.

Una propuesta es forzar la búsqueda exhaustiva con la que tanto responde el IFAI a peticiones de información.

2. Al periodista mexicano se le exige responsabilidad e imparcialidad. A pesar de que existen las filtraciones, los periodistas buscan la forma de sistematizar la información.

3. Muchas de las solicitudes de información ciudadanas toman insumos de las notas periodísticas. Las notas de prensa abren inquietudes en la ciudadanía.

4. Hay información que, por no estar en papel, no puede escrutarse o consultarse.

5. Los reporteros viven de registrar la coyuntura y de traer a la discusión pública mayores elementos que dan criterios para tomar decisiones desde la perspectiva ciudadana. Los tiempos de respuesta son demasiado largos, por lo que cuando llega la información ya no es noticia.

6. ¿Las páginas de información de propaganda funcionarios públicos son una forma de propaganda o rendición de cuentas?

7. Se tendría que definir si los documentos electrónicos son documentos oficiales, o no. ¿Qué pasa cuando la información que están en las páginas de Internet es equivocada y se difunden datos falsos?

Daniel Lizárraga
(periodista Proceso)

¿Qué está pasando con el modelo mexicano de transparencia en estos momentos? Al gobierno de Fox le gustaba colgarse la medalla de haber creado el IFAI y la Ley. Esto es falso, las leyes de transparencia son obra de la sociedad civil, académicos y medios.

El IFAI es tan autónomo que a veces no se sabe como eludir lo que sus resoluciones, definitivas e inatacables, ordenan. ¿Por qué a nadie le gusta rendir cuentas? Ahora, momento de explosión en el que debemos debatir la Reforma al 6° y los puntos negativos.

Las declaratorias de inexistencias son el mayor refugio del gobierno. Es fácil decir que no existe la información. Que no hay.

Se está obligando al gobierno a documentar sus resoluciones porque lo que está pasando es que muchas de las decisiones no se dejan en papel. Al IFAI le faltan dientes, a veces muerde con las encías y a veces ladra desde los medios de comunicación.

Capacidad de sancionar del IFAI. Cuando encuentran algún documento que se había negado esto se investiga en la Contraloría Interna. No lo hacen porque son jueces y parte.

Millones de archivos reservados en México (más de 5.5 millones). Más de 17,000 pertenecen a Pemex. Los servidores públicos están colocando archivos reservados. Otro de los problemas es la solicitud de ampliación y la confirmación de reserva que se da en un proceso que puede ser hasta de 140 días. Tenemos que encontrar mecanismos de descalcificación más ágiles.

Asunto de los nombres: se puede generalizar que se borren (testen) todos los nombres de una resolución que se pida. Resoluciones públicas, ejemplo CISEN-Cuba. Se ordenó que se hiciera una modalidad pública de un documento de seguridad nacional. ¿Se debe dejar a la dependencia encargada la definición de versiones públicas de los documentos? ¿O es una manera de dejar que las dependencias editen sus documentos? El IFAI podría ser responsable de la elaboración de las versiones públicas.

Francisco Ciscomani
Secretario de Acuerdos del IFAI[2]

Retos por enfrentar en el orden federal para la reforma al acceso a la información en México, oportunidades y riesgos

La transparencia y el acceso a la información es un proceso. Los solicitantes se van sofisticando y también los servidores públicos se han ido sofisticando para responder en el mejor interés institucional o personal. El IFAI también se ha sofisticado.

Introducción

Implicaciones de la Reforma 6°

- Debe estar lista el 21 de julio. Oportunidades: desarrollar conceptos para clarificar el acceso

[2] En su presentación aclaro que estos son los aspectos que él considera se deben cambiar en el régimen de acceso a la información federal de México. No son una expresión institucional.

continúa página 10 >>>

viene de la página 9 / Los retos...

a la información; aclarar alcances de disposiciones para ofrecer certeza en su aplicación; e incorporar preceptos; afinar los órganos de revisión (órganos garantes) en otros sujetos Obligados.

- [Implica para todos los estados y los municipios de más de 70,000 habitantes] contar con sistemas electrónicos que permitan tramitar solicitudes y recursos de revisión en plazos más expeditos.

- Garantizar integración de órganos garantes colegiados: poder judicial, ambas cámaras y otros, como tribunales y algunas instituciones educativas. También garantizar que los miembros de estos órganos garantes puedan ser independientes.

En México medimos por igual por dónde, hasta dónde y cómo queremos llegar. El Congreso tiene la capacidad de decidir que grado de autonomía y quienes participaran en estos órganos garantes.

- Obligaciones de transparencia de los diversos sujetos:

Poder ejecutivo y legislativo (mayor información de estos).
Partidos políticos (que aunque están regulados por el Cofipe no están en la Ley de Transparencia), Universidades, Organos impartidotes de justicia, IFAI, IFE, etc.
Transparencia focalizada: en el poder ejecutivo se incluye información de utilidad o que resulte relevante.

- Reacomodos de información reservada/confidencial y pruebas de daño y de interés público. Por ejemplo, los secretos bancarios, fiduciarios, deben proteger a los particulares en cuanto a información personal, es información confidencial. La ley debe dejar claro que la información confidencial no puede abarcar operaciones que involucre recursos públicos federales o beneficios fiscales. Cómo puede ser secreto si involucra recursos fiscales públicos. Cualquier persona que recibe recursos públicos debe ser sujeto de transparencia.

- La causal de reserva debe establecerse de manera más eficiente porque se siguen invocando leyes anacrónicas para la reserva. Se incluyen las pruebas del daño y al interés público. Más seguridad jurídica para los usuarios. No habría pruebas de interés público si se trata de sujetos obligados.

Respecto a las resoluciones definitivas para los sujetos obligados aclaró que se han sentado precedentes de que ni el Tribunal de Justicia Administrativa ni el Poder Judicial son instancias ante las que puedan impugnar las autoridades. Creemos que, a la par del SISI, la definitoriedad de las resoluciones IFAI es uno de los factores de éxito.

Respecto a las averiguaciones previas se da un problema de ambigüedad. Se ha dado luz sobre lo que es reservado (clasificado), y cuando hay dictamen de acción penal, se ordena una versión pública.

En lo que hace a las sanciones por inexistencias, no hay forma de resolverlo. Imposibilidad por falta de recursos humanos. No se puede hacer crecer al IFAI de forma tal que luego tenga atribuciones que no le corresponden.

Sanciones
El IFAI no puede sancionar porque no hay base constitucional para ello. Se requiere un régimen de sanciones donde las sanciones fueran aplicadas y los criterios más específicos y que el margen de no cumplimiento se limitara. Con el régimen actual es posible.

Preguntas y respuestas

1. Daniel y Cecilia, gracias por hablar sobre los retos que tienen para obtener información. ¿Qué tanto la idea de transparencia ha perneado a provincia? Y ¿cuál es su evaluación de la transparencia?

Cecilia: En los estados es mucho más fácil identificar al reportero solicitante que luego puede ser víctima de presión. En la ciudad de México también existe esta presión: por ejemplo en la CNDH. En los Estados y municipios hay un mayor recelo para decir que se hace con los recursos públicos.

Daniel: en México no hay investigación periodística de largo alcance y menos en los estados. Además, cacicazgo de los gobernadores: en los estados más pobres es en los que más se tardo en aprobar la ley.

2. ¿Cómo garantizar que las sanciones sean efectivas para los sujetos que las incumplen? Diseño institucional de los órganos que administran los procesos judiciales en el país.

Ackerman: Distinguir entre datos personales públicos y datos personales privados, por ejemplo en cuanto a las fotografías de los servidores públicos. Se negó el acceso a estas fotos porque podrían ser usadas para discriminar. Gobierno sin caras que podría ser también un gobierno sin nombres….

Francisco: disposición a utilizar su autonomía. El problema es la sanción. ¿Cómo establecer mecanismos para que la sanción sea más eficiente? Hay dos reformas pendientes en cuanto a la protección de datos: en el caso del sector privado será federal: flujo regulado de datos más régimen federado que también regula esta información.

ITEI-Jalisco: Organismo en riesgo de extinción

José Bautista Farías[1]
jbautista@iteso.mx

El pasado 14 de abril se publicó la convocatoria para la elección de dos consejeros del ITEI[2] para el periodo 2008-2012, misma que fue aprobada sólo por los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) ligados al PAN[3]. Los consejeros de este organismo, Guillermo Muñoz Franco y Héctor Moreno Valencia, concluyen su periodo el próximo 2 de julio del presente; no obstante en la convocatoria se les da la oportunidad de postularse como candidatos por un segundo periodo. A este respecto conviene hacer las siguientes consideraciones:

1. De acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Jalisco (LTAIP), en su artículo 43 frac. I, la CPC analizará si los consejeros son sujetos de ratificación, tres meses antes de que concluya el periodo por el que fueron nombrados, y de ser procedente, debe emitir un dictamen que presentará al Pleno del Congreso para su aprobación (con el voto de las dos terceras partes). Este plazo venció el pasado 2 de abril del año en curso y la CPC omitió presentar el dictamen correspondiente, bajo el "argumento" de que no era necesario debido a que "la ley marca una figura diferente de consejero[4] a partir de este año" (Público 10/04/08). Por su parte, el consejero Héctor Moreno se amparó pero el recurso fue desechado por la autoridad judicial. El otro consejero, Guillermo Muñiz, prefirió postularse como candidato a repetir como consejero.

2. El ITEI, a través de su titular Augusto Valencia, ha denunciado la violación del procedimiento establecido en la ley. Aludió a un arreglo entre PRI y PAN para nombrar a los consejeros: "…lo que se quiere es liberar un espacio para que Jorge Salinas[5] pueda poner a un consejero…" Señaló también que a partir de este año se incorporó el Diputado Iván Argüelles (cercano a Salinas) a la CPC. Y recalcó: "Lo que a mi me preocuparía es que las reformas a la ley (en materia de transparencia) y la integración del Consejo (del ITEI) formen parte de un acuerdo político más amplio, donde estén involucrados la integración de magistrados al Supremo Tribunal, la integración de los directores y el próximo auditor, la ley de fiscalización y la reforma electoral" (Público 4/04/07).

3. La CPC ha mantenido un hermetismo total sobre la reforma a la LTAIP, y en general sobre su trabajo. En el mes de enero trascendió (Mural, 18/01/08) que dicha comisión trabaja en torno a una iniciativa de reforma a dicha ley que pretende cambios significativos, entre los que destacan: a) limitar facultades y autonomía del ITEI, en los casos de controversias, otorgándoselas al TAE; b) ampliar las causales de información reservada (sesiones y reuniones previas a la toma de decisiones; las iniciativas de ley, etc.); c) excluye las cuentas públicas de información fundamental; d) incluye costos por búsqueda de información; e) excluye a 113 municipios de la obligación de publicar información fundamental por medios electrónicos; f) gradualiza la aplicación de sanciones, sin precisar criterios, entre otros[5]. Estos cambios de concretarse significarán un serio retroceso al derecho de los ciudadanos a la información pública. No obstante este señalamiento público y la solicitud de información a la diputada Norma Angélica Aguirre, presidenta de la CPC, su respuesta ha sido el silencio.

4. En su sesión de trabajo, el pasado 8 de abril, la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso, presidida por Gustavo González (PAN), aprobó por consenso de todos los partidos excluir de la Ley Orgánica del Poder Legislativo el artículo 28 bis, que obligaba a

[1] Académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) e integrante de CIMTRA-Jalisco (Ciudadanos por Municipios Transparentes).
[2] Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco.
[3] La comisión está conformada por los(as) diputados(as): Norma Angélica Aguirre Varela (PAN) presidenta, Ma. Verónica Martínez Espinoza (PRI), Arturo Gutiérrez Tejeda (PAN) , José Luis Iñiguez Gámez, (PAN) Enrique Alfaro Ramírez (PRD) e Iván Argüelles Sánchez (PAN). Éste último ingresó recientemente a dicha comisión, se le ubica cercano al grupo de Salinas.
[4] Tal vez se refiera a que a partir del próximo periodo los nuevos consejeros recibirían sueldo. Sin embargo, a los diputados se les olvidó reformar el Artículo 40 de la LTAIP vigente en lo referente a sueldos de los consejeros, es decir, se mantiene como un cargo honorífico.
[5] Coordinador de la fracción del PAN de la LVIII Legislatura del Estado de Jalisco.
[6] En la iniciativa de ley (sin firmas, ni fecha) también se proponen algunos avances pero éstos son mínimos en comparación con los retrocesos.

continúa página 12 >>>

viene de la página 11 / ITEI-Jalisco...

las fracciones de los partidos a rendir cuentas de los recursos que les son asignados. También se aprobó reducir a la mitad las sesiones obligatorias, pasando de ocho a cuatro en un periodo, y eliminar los plazos máximos (que eran de tres meses) para dictaminar iniciativas (Mural, 9/04/08).

5. El pasado 13 de mayo, el periódico Público dio a conocer que existe el acuerdo entre las fracciones de los partidos: PAN, PRI y PRD de fusionar el ITEI con el IEEJ[6], situación que fue negada por el coordinador de los diputados del PAN, Jorge Salinas, no así por los otros coordinadores. Esta medida contraviene lo establecido en la reforma al artículo sexto constitucional que refiere a que las legislaciones estatales de transparencia deben contar con órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. El IEEJ no es un órgano especializado en la materia y la integración del ITEI a cualquier cuerpo ajeno a su función pierde especificidad y lo distrae de su tarea principal, lo que contraviene con el espíritu de la reforma señalada.

Por lo anterior, hay que tomar en cuenta que la elección de Consejeros en Jalisco de los órganos autónomos (CEDHJ[7], CEE, ITEI) ha estado sujeta a una negociación de cuotas de poder entre los partidos representados en el Congreso, en especial entre PRI y PAN. Todo indica que la próxima elección de consejeros del ITEI y del IEEJ mantendrá ese patrón.

Con la convocatoria anunciada, los diputados, a través de la CPC (presidida en su mayoría
por diputados del PAN cercanos a Salinas) tendrán el control sobre los criterios a aplicar al momento de evaluar a los posibles candidatos. Una vía que limite el manoseo político de los partidos podría ser que una institución académica independiente y de prestigio (fuera de Jalisco) implemente los exámenes, los evalúe y haga públicos los resultados correspondientes. Aunado a esto, ayudaría el llevar a cabo acciones de vigilancia del procedimiento de la elección por parte de los medios de comunicación y organismos ciudadanos.

Como ya lo ha denunciado el ITEI, es probable que la renovación de consejeros de este instituto forme parte de una negociación política más amplia para al mismo tiempo (en paquete) reformar la ley de transparencia (vía fast track) en los términos anunciados. Por lo pronto, la presente legislatura del estado de Jalisco anunció (27/may/08) una reforma electoral en la que pretende deshacerse de los consejeros electorales actuales, con la intención de colocar un árbitro a modo de los partidos políticos.
El derecho de los ciudadanos a la transparencia y acceso a la información pública está en grave riesgo por varias vías: i) mediante la toma del control del Consejo del ITEI, a través de consejeros cercanos a los intereses de los sujetos obligados (partidos políticos); ii) mediante una reforma regresiva a la ley de transparencia que hagan inviable el derecho de los ciudadanos a la información y/o iii) la posible desaparición del ITEI, a través de una fusión al IEEJ o a la CEDHJ, bajo el débil argumento del ahorro de recursos públicos, sin importar lo establecido en la reforma al artículo sexto constitucional. El escenario es claro: el ITEI es un organismo autónomo en peligro de extinción por los partidos políticos. ¿Cuál será el costo político de esta medida?

Guadalajara, Jal. 28 de mayo 2008.

[7] Instituto Estatal Electoral del Estado de Jalisco.

Lecciones de la experiencia internacional: ¿hacía dónde avanzar?[1]

Alasdair Roberts

Suffolk University Law School, Boston MA.

Hoy en día, cuatro de los países más poblados del mundo tienen un régimen de acceso a la información o están empezando a crear uno: India, China, EUA e Indonesia.

México tiene un papel especial en el movimiento mundial por la transparencia gubernamental, por tres razones principales:

- Como país, México está comprometido con los principios de la transparencia y cuenta con una sociedad civil que la impulsa.
- Cuenta con el IFAI, el cual es un órgano muy profesional.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es un ejemplo del progreso mexicano en la materia y algo que distingue positivamente a México.

Se está dando un proceso de cambio en el movimiento internacional de transparencia que se puede observar atendiendo a los siguientes puntos:

- El entendimiento de lo que son los regímenes de acceso a la información está cambiando: las leyes de acceso están siendo vistas como herramientas. Los profesionales saben cómo usar esas herramientas, aunque a veces ignoran las razones. Algunos grupos usan la LFTAIPG para perseguir sus propios intereses (por ejemplo, los ciudadanos usan la ley para perseguir justicia o las empresas para hacerse más eficientes). Hasta los servidores públicos están cambiando la forma de pensar acerca del tema y usan la transparencia y el acceso a la información para hacer más eficiente la burocracia.

- No hay sólo una forma de usar el acceso a la información. Los expertos han distinguido diversos tipos de respuesta a las peticiones de información a partir de investigaciones sobre el uso de esta herramienta.
- Muchos países están reconsiderando el contenido de sus leyes. Este proceso se da en los siguientes términos:

1. Algunos políticos se resisten a las leyes de acceso a la información: hay una resistencia oficial hacia procesos que son vistos como inconvenientes.
2. Se está aprendiendo de la experiencia: qué leyes funcionan y cuáles deben trasformarse. Recientemente, se han expedido una serie de leyes distintas porque los gobiernos se están adaptando y revisando sus leyes, por ejemplo, en Queensland, Australia, Manitoba, Canadá y en el propio Reino Unido se están revisando los alcances de las leyes de transparencia. En India, por ejemplo, se han impuesto multas a los servidores públicos que no entregan información pública en su poder.

¿Cómo tener mejores leyes y cómo hacer que estas leyes funcionen mejor? El proceso de reforma puede ser problemático, ya que el gobierno y los ciudadanos no están en igualdad de condiciones al hablar de la reforma debido a que el gobierno tiene los recursos, acceso a la información y controla la agenda legislativa; para la sociedad civil es difícil hablar directamente con los servidores públicos que están a cargo de la reforma.

Algunas guías para proceder en las reformas pueden ser las siguientes

- Hay muchos ejemplos de reformas inadecuadas. Muchos de estos casos se deben a que se reforma sin saber las consecuencias reales de dicha reforma.

[1] Este documento es una relatoría. Ni la traducción ni las ideas aquí expuestas como más relevantes cuentan con la aprobación del expositor. Fundar, Centro de Análisis e Investigación las difunde con fines estrictamente informativos. Si se quiere citar, debe incluirse esta aclaración.

continúa página 14 >>>

viene de la página 13 / Lecciones de la...

- Existe el peligro de reformar solo parcialmente.

- También existe el peligro de regresión cuando el proceso de reforma no toma en cuenta a la sociedad civil.

Cuando alguna de estas características (no atender consecuencias, parcialidad o regresiones y exclusión de la sociedad civil) está presente en el proceso de reforma, la credibilidad del gobierno se ve dañada.

En cambio, para que una reforma sea exitosa debe lograr las siguientes características:

1. Evidencia: la reforma debe basarse en evidencia real de que el problema existe y de las posibilidades de resolverlo. ¿Hay evidencia de que la reforma es necesaria?
2. Imparcialidad o equidad: la agenda de reforma no puede ser monopolizada por una sola institución. La investigación debe también ser imparcial. Cualquiera tendría que poder decir: "no estoy de acuerdo con los resultados, pero estoy de acuerdo en que la investigación para llegar a ellos fue imparcial".
3. Transparencia: todas las partes interesadas deben participar en el proceso, tanto en los objetivos como en la conducción de la reforma.

Preguntas y respuestas

1. ¿Cuáles son los factores comunes a nivel mundial: podemos generalizar diciendo que hay un retroceso o un avance?

Es muy importante involucrarse en casos específicos: lo más importante es saber que el principio de transparencia debe ser progresivo. En general, las noticias sobre transparencia son positivas. Algunos países como Estados Unidos, Canadá o Nueva Zelanda son ejemplos de reformas que avanzan y retroceden. El progreso no siempre es lineal, aunque en general, se puede hablar de progreso. Las reformas pueden verse como las actualizaciones de *software*. No pasan del 1 al 2 y al 3, sino que avanzan del 1 al 1.1 al 1.2, etc.

2. ¿Cómo se podría asegurar esta imparcialidad en las reformas? ¿Cómo conjuntar democracia y reforma en términos de lograr imparcialidad y transparencia?

Asegurar la imparcialidad del proceso de reforma es un asunto de principios políticos:

i. De políticos que mueven a grupos para hacer lo correcto.
ii. Los grupos interesados deben establecer condiciones mínimas para que cuando no están presentes, retirarse del proceso.

3. ¿Más casos concretos de retrocesos?

En los últimos años 70 países o más han emitido leyes similares a la LFTAIPG. La mayoría de estas leyes están muertas, no funcionan. Hay tres características principales que hacen que las leyes funcionen: profesionalismo, liderazgo político y entusiasmo y capacidad de la sociedad civil. México ha servido como modelo para el mundo porque cuenta con estas tres características.

4. ¿Qué, de la Ley mexicana y del estado de cosas de transparencia en México no puede perderse y qué puede mejorar? Y ¿Cuál es su experiencia en la relación archivos-transparencia? ¿Cómo influye esta relación en el éxito de los procesos de transparencia? En México no tuvimos una Ley General de Archivos antes del proceso de transparencia.

Cuando hay una ley de acceso a la información se asume que existen los documentos a los que se quiere acceder y que estos pueden obtenerse, ordenarse y estar listos para entregarse. Es esencial.

El consenso internacional sobre mejores practicas en materia de acceso a la información[1]

Laura Neuman
Carter Center, Atlanta, EU

Generalmente se habla de las generaciones de leyes de acceso a la información en un solo país. Sin embargo, también existen generaciones de estas leyes en el mundo. De esta forma, se puede hablar de la primera generación de leyes cuando se refieren a las leyes más antiguas del mundo; una segunda generación podría ser las leyes que se aprobaron en México y en Sudáfrica; finalmente, la tercera generación de leyes es aquella en la que se dan las condiciones para avanzar más respecto a lo alcanzado en la generación anterior aunque también se corre el riesgo de retroceder.

La experiencia de México es bien conocida, se le considera un hito en el ámbito mundial. De hecho, el régimen ATI mexicano (acceso a la información -por sus siglas en inglés-) merece una felicitación general por su ley y los mecanismos de acceso. Pero también es cierto que no a todos los países les va tan bien como a México. ¿Qué pasa en otros países? De los 70 países que cuentan con leyes de acceso a la información en todo el mundo (de los cuales 8 pertenecen a Latinoamérica), solamente 5 la han podido implementar.

Este año se cumplen 60 años de la Declaración de los Derechos Humanos. En este documento se plantea el derecho a la información. Otros instrumentos jurídicos internacionales también la contemplan, tal es el caso de la OEA –véase el sitio en Internet de la OEA– que también ha hecho lo propio para implementar leyes de derecho a la información. Es difícil hacer un documento por consenso, y la OEA lo hizo, de hecho, se discutirá como parte de la Asamblea General que se llevará a cabo en junio en Medellín.

Un ejemplo que vale la pena rescatar es el de China. En este país han ocurrido avances y retrocesos. Por un lado se ha enfocado mucho a los aspectos técnicos y de incentivos, pero falta abordar más los aspectos políticos. Actualmente en vez de concebir el acceso a la información como un aspecto más amplio, a partir del 11 de septiembre de 2001, se ha limitado pues lo sucedido en esta fecha se toma como pretexto – aduciéndose cuestiones de seguridad nacional – para limitar el acceso a la información.

El Carter Center realizó en Atlanta una Conferencia Internacional sobre Acceso a la Información. El resultado de este evento es lo que se conoce como la Declaración de Atlanta, de donde resaltan los siguientes puntos:

- El acceso a la información es parte de nuestra cultura.
- Es fundamental para la dignidad, la paz y la justicia.
- La existencia de leyes es necesaria pero no suficiente.
- ATI es un derecho fundamental.
- Puede pasar que la oficina del Omdusman se vea también como la garante de los derechos humanos, lo cual ha fracasado porque son dos cosas distintas.
- Los DH deben estar en su propia institución. Puede ocurrir que al describir que el acceso a la información es un derecho humano se cierre la oficina de acceso a la información y se quiera hacer parte de la institución garante de los derechos humanos, lo cual consideró como un error.
- El órgano garante debe ser una autoridad independiente con el poder de hacer recomendaciones y algún poder para que estas sean tomadas en cuenta.

[1] Este documento es una relatoría. La redacción de estas ideas y los aspectos aquí recuperados como más relevantes no han sido aprobadas expresamente por la expositora. Fundar, Centro de Análisis e Investigación las difunde con fines estrictamente informativos. Si se quiere citar, debe incluirse esta aclaración.

continúa página 16 >>>

viene de la página 15 / El consenso...

- Deben existir mecanismos para aplicar las leyes del acceso a la información (enforcement).

- Los estados deben estar obligados a generar y conservar los documentos. (importante para las reformas de 3ª generación).

- La sociedad civil debe demandar y usar la información pública y su derecho a utilizarla.

- La inexistencia de la posibilidad de acceder a la información afecta a los pobres, mujeres y cualquier tipo de población en situación de vulnerabilidad.

México cumple con todas las normas de acceso a la información. También tiene cualidades únicas que deben ser protegidas durante la reforma. También posee un compromiso por parte de la sociedad civil. Tomando en cuenta lo anterior, los retos para México son los siguientes:

1. Cómo asegurar la independencia de los regímenes (e instituciones) de acceso a la información.

2. Cuál es el papel de las instituciones para promover y proteger el derecho a la información.

3. Cómo los pequeños cambios tienen impactos gigantes.

4. Cómo continuar la capacitación de los servidores civiles.

5. Mover el acceso a la información del nivel nacional al subnacional.

6. Mantener a la sociedad civil vinculada-comprometida con la transparencia.

7. Nueva tecnología para que la tecnología de la información no sea un obstáculo.

8. Incluir a otros sectores como el privado.

El mundo está viendo a México y debe seguir como modelo.

Preguntas y respuestas

1. ¿Cómo convertimos las recomendaciones de la declaración de Atlanta en algo que tenga un impacto en la legislación mexicana?

La importancia de una declaración como la de Atlanta es que da líneas sobre las cuales se puede discutir una reforma nacional. ¿Cómo continuamos haciendo relevante el acceso a la información? ¿Dónde estamos? ¿Cómo vamos? ¿Hacia dónde vamos?

2. De todos los países que tienen leyes de acceso o cuando mucho 10 las han implementado. ¿Qué hace falta para que las leyes de acceso a la información permeen a la sociedad y le sirvan a las personas?

La información ha sido poder desde Adán y Eva. El hecho de que los 4 países con mayor población hayan iniciado un proceso de apertura de información es algo que nos puede hacer sentir optimistas. No han podido establecerse mejor las leyes porque no hemos entendido cuáles son los incentivos que tienen los gobiernos para implementar este tipo de regímenes, por ejemplo, ¿cuánto cuestan estas reformas y sus mecanismos? Los mecanismos de transparencia no funcionan bien porque las personas que los operan no tienen incentivos para hacerlo (que funcionen bien). De la sociedad civil: muchas veces las organizaciones civiles piden información para avergonzar al gobierno. Además, hay que encontrar los mecanismos para hacer que la comunidad en general se empodere de estos mecanismos. Crear incentivos para que los gobiernos, partidos y políticos en general usen los mecanismos de información como mecanismos para ganar elecciones.

Experiencias de reformas en otros países a leyes de acceso a la información[1]

Moderador

Juan Pablo Guerrero AmparánCarter Center, Atlanta, EU

Mitchell Pearlman
Comisión de Acceso a la Información de Connecticut, EU

¿Por qué se le ha designado como comisionado emérito de transparencia? Trabajó con el gobierno durante 30 años con un record limpio en la función pública. Lleva 30 años viendo los mejores y peores regímenes de información.

En Estados Unidos, a pesar de que existen buenos regímenes de acceso a la información (regímenes ATI por sus siglas en inglés), el mejor es el de Conecctcut; pero México tiene un régimen parecido.

Existen, desde su perspectiva, 3 generaciones de reformas a los regimenes ATI:

- De 1ª generación: provee leyes en las que se establecen derechos básicos de acceso a registros de información. Mucha gente piensa que después de esta generación de reformas, la segunda y tercera generaciones fueron progresivas.

- De 2ª generación: han establecido acceso a la mayoría de la info. Con instituciones que pueden establecer recursos de revisión.

- De 3ª generación: regimenes ATI regresivos, en los que se retrocede en los estándares conseguidos.

Para ejemplificar este proceso habló del ejemplo de Estados Unidos, en donde la primera generación de reformas ocurrió en 1973. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo ha debilitado el régimen ATI. Hoy nadie en los EUA cree que el régiman ATI sea mejor que antes. En realidad es bastante peor. El Acta Patriótica (*Patriotic Act*) ha hecho que los regimenes ATI retrocedan. El régimen ATI de EUA ha entrado en la 3ª generación y, por lo tanto, es regresivo. Pearlman expresó optimismo en que con la nueva administración habrá mayores fondos para el régimen de ATI.

En cambio, en muchos Estados existe la presión para avanzar hacia la 2ª generación de reformas: de los ciudadanos, de las ONGs, de los medios, etc. En general, en los Estados Unidos hay un descontento popular con las medidas de George Bush de secrecía y opacidad.

Muchos regímenes han aprendido de las reformas de otros países. México está al frente del movimiento de ATI y se ha vuelto, en algunos casos, líder. Hasta en China han visto los avances de México. Pero todas las jurisdicciones ATI han sufrido retrocesos. Esto es porque los ATI regimenes son némesis de fuerzas poderosas como la corrupción. En los EUA hay un movimiento positivo.

Conclusiones:
1. La experiencia señala que los regimenes ATI son más efectivos cuando hay un órgano autónomo independiente del gobierno que no entre en conflicto con los intereses del gobierno.
2. Hasta instituciones como el IFAI, probablemente la mejor institución para reivindicar leyes de acceso a la ATI, pueden ser debilitadas y se puede pasar a una 3ª generación. El IFAI puede tomarse como un "estándar de oro", un ejemplo poderoso. Espera que este ejemplo

[1] Este documento es una relatoría. La redacción de estas ideas (incluida su traducción) y los aspectos aquí recuperados como más relevantes no han sido aprobadas expresamente por los autores. Fundar, Centro de Análisis e Investigación las difunde con fines estrictamente informativos. Si se quieren citar, debe incluirse esta aclaración.

continúa página 18 >>>

viene de la página 15 / Experiencias de...

no desaparezca porque dañaría al movimiento de acceso a la información alrededor del mundo.

Comentarios del moderador, JPG. En los regímenes de acceso a la información hay una evolución acaso pendular, incluidos los países con leyes de acceso a la info en los que acechan los enemigos que se benefician por la corrupción y la impunidad.

Patrick Yack
Comisión de Acceso a la Información,
American Society of Newspaper Editors, EU.

Podríamos pensar que el viaje de EUA hacia la transparencia ha sido suave pero no es así. Las primeras enmiendas fueron para garantizar libertades: de asociación, de expresión, etc. Jefferson dijo: "preferiría vivir en un país sin gobierno que sin periódicos" y también: "Los periódicos deberían ordenarse: verdades, probabilidades, posibilidades, mentiras".

Muchos sabemos que hay una resistencia a nivel federal para aplicar las reformas a la constitución (a la reforma al artículo 6° constitucional mexicano para incluir la transparencia). Hay un reto en adelantarse y ponerlo en práctica y no esperar a que se den todos los cambios. Un triunfo en este tiempo difícil nos evitará un peligro mañana.

Desde los últimos 9 años las peticiones de información en EUA se han triplicado, sin embargo el presidente Bush ha trabajado bajo secrecía incluso más que los presidentes durante la guerra fría.

En EUA, cada estado tiene sus propias ideas de lo que debe ser la transparencia. El estado de Florida llama a sus leyes de transparencia "*sunshine laws*". También en Florida ha habido intentos de los gobernantes de negar información. En algunos condados la situación no es tan buena, por ejemplo, en Jackson (la ciudad de Patrick Yack), también hay problemas para acceder a la información. Hay tantas excepciones a las *sunshine laws* que han servido para publicar un libro.

También han organizado eventos como *Sunshine Sunday*: evento para festejar, proteger y promover las leyes *sunshine*. De ese evento surgió el movimiento nacional *sunshine week* se trata de una semana en donde se publican noticias en los periódicos en inglés y en español, tienen actores hablando al respecto, giras en autobuses, candidatos presidenciales que fueron cuestionados sobre el tema, entrevistas en radio y TV, encuestas nacionales. Esto ha permitido conocer información importante, por ejemplo, que 3 de cada 4 estadounidenses creen que el gobierno mantiene secretos.

Como parte de la *sunshine week*, algunos editores hicieron mesas redondas sobre estos temas. Hay planes para la sunshine week 2009, como por ejemplo crear una caja de herramienta (*tool kit*) para acceder a las leyes de acceso a la información.
Una de las estelas de la *sunshine week* es la creación de una ley escudo (*shield law*): los periodistas tienen derecho a permanecer callados cuando se les preguntan sus fuentes.

También participó en la creación y acompañó la campaña "México Abierto", la cual llamó la atención de académicos, periodistas, etc. Del 28 de septiembre al 4 de octubre de este año se realizará la 2ª campaña "México Abierto": se pueden hacer muchas cosas para avanzar la agenda de transparencia con este evento. Se puede actuar en muchos sentidos locales (escribiendo a los medios de comunicación a los diputados, entre otras) para que esta campaña tenga mayor atención. En resumen, participar es importante para la vigencia de las leyes de acceso.

Katherine Gundersen
Campaign for Freedom of Information, London, UK

Se describe el proceso seguido en Reino Unido para la aprobación y entrada en vigor de las leyes de transparencia, no solamente los aspectos legales sino la oposición política a dichas leyes y el apoyo de algunos sectores de la sociedad, como se han aplicado, los avances y reveses que han sufrido, etc.

Reformas a la libertad de información y los retos en el Reino Unido (líneas generales).

- En el año 2000 se aprobó la ley FOI (de libertad de información, por sus siglas en inglés –Freedom of Information) y entró en vigor en 2005. Prevé recursos de revisión, interno, al comisionado, revisión y al tribunal supremo.

- Sanciones: destruir o cancelar una petición es una ofensa criminal y puede ser perseguida. Las peticiones pueden ser rechazadas por el costo que tienen.

- Comité parlamentario: problemas significativos con el tiempo de respuesta.

- La implementación de la ley ha sido lenta y ya que ha sido implementada el gobierno ha amenazado con echarla para atrás aludiendo a los costos que puede tener atender solicitudes.

- Un supuesto reporte "independiente" fue realmente realizado por "consultorías" contratadas por el gobierno para tal fin; entre los hallazgos:

120,000 peticiones anuales con un costo de 35.5 mdl.
Las propuestas quitarán 17,500 peticiones para ahorrar 11.8 millones de libras.
Querían pasar leyes regresivas antes de que Tony Blair acabara su administración.

- ¿Cómo hacen para oponerse a estas restricciones?

Subrayando el acuerdo ministerial
Hablando de que no podían creer que el gobierno saboteara tan pronto sus leyes.
Cartas a los miembros del parlamento
Explicando el significado de estas contrarreformas a otros.
a. Trabajo en los medios, periódicos y revistas.
b. Petición firmada por 1200 periodistas

- Las propuestas regresivas fueron desechadas por el gobierno de Gordon Brown.

- Mientras trabajaban para evitar que se aprobaran dichas propuestas hubo otro ataque a través de una Ley para proteger la privacidad de las y los representantes. Esta Ley, que pasó la casa de los comunes, no pasó la de los *lords*.

Comentarios del moderador, JPG. Pocos años de aplicación de la Ley en UK son posibles para identificar retrocesos.

Suzanne Legault
Assitant Information Comissioner of Canada, Canada

Aproximación a las leyes de transparencia en el contexto canadiense.

- En Canadá hay 2 provincias y territorios y un gobierno federal: por lo tanto existen 13 oficinas del Ombudsman que se dedican a revisar y contestar las peticiones de información.

- A nivel federal, además, la oficina del Comisionado de información está separada de la oficina del Comisionado de privacidad.

- La primera ley de acceso a la información pasó en la provincia de Nova Scotia en 1977. La ley Federal se implementó hasta 1983.

- En Canadá, la legislación federal está un poco atrasada vs. las legislaciones locales.

Contexto:
- *Cabinet confidences*: documentos para el gabinete que sirven como record de las decisiones del gabinete. Están excluidos de la legislación. Así que si alguna institución contesta que la información es de este tipo, no tiene que dar la información.

- Cuando el acceso es lento, generalmente se ha negado y no hay forma de inconformarse.

- *Information Commisioner*—2 asistentes de este comisionado. Modelo Ombdusman con poderes de investigación fuertes pero sin poderes de revisión.

Proceso de quejas.

- Las quejas han aumentado pero no saben bien si es porque también las solicitudes han aumentado. 10 quejosos son el 60% del total. Puede ser porque no hay suficiente educación sobre el proceso.

- Las reformas han ocurrido en respuesta a eventos específicos y se requiere una reforma integral. Las reformas no han estado basadas en evidencia, ni han representado las opiniones de los usuarios.

continúa página 20 >>>

viene de la página 19 /Experiencias de...

- El evento del 11 septiembre impuso más restricciones al sistema.

- Escándalo de finanzas que llevó al gobierno anterior a caer: hizo que el gobierno conservador hiciera campaña a partir de la transparencia lo que derivo en la *Federal Acountability Act*: el régimen ATI sólo fue un añadido a esta Acta. Muchas de las cosas incluidas tienen demasiadas excepciones. Había temor en las instituciones de hasta donde tendrían que abrir la información.

- La legislación prevé el *Duty to assist*, obligación de asistir.

¿Qué pasa hoy?

- Ahora se han encontrado con que las peticiones han generado demasiada información, y se encuentran ante la disyuntiva de cómo organizarla. Existen dificultades de entender dónde está la información.

- Como compartimos un espacio económico común, en Norteamérica deberíamos tener sistemas de acceso a la información similares.

- El gobierno se ha hecho más privado: contratando proveedores externos por lo que y hay una competencia para acceder a los recursos federales para mecanismos ATI.

- Los ejecutivos tendrán que rendir cuentas de su compromiso con la transparencia.

Recomendaciones:

a. Cultura de la información
De la necesidad de saber al derecho de saber. De encontrar las maneras de soltar la información a una cultura de saber que la información es pública y debe ser liberada por parte de los funcionarios a través de: mejor tecnología; estrategias de capacitación comprensivas; programas con recursos; otras estrategias

b. Oportunidades de reforma
Lupa para la reforma: observar que partes de otras legislaciones tienen que modificarse para que las leyes de derecho a la información funcionen mejor.

Andrew Eclestone
Director de estudios de la Comisión de acceso a la información Nueva Zelanda

Cronología de la ley en Nueva Zelanda. Experiencias que que pueden aprenderse de la experiencia neocelandesa.

- En Nueva Zelanda tienen 20 años de legislación de transparencia: como el gobierno se renueva cada 3 años hay pesos y contrapesos por la alternancia.

- En Italia, caso en que se paso una ley para que todos supieran que tantos impuestos se pagan. En noruega hay una ley similar. Parte riesgosa de la transparencia.

Nueva Zelanda tiene una oficina del Obdusman autónoma del gobierno. En los años setenta se le pidió al Ombdusman que revisara las agencias de inteligencia del gobierno porque parecía que se estaban gastando más recursos en grupos subversivos internos que en problemas con el exterior. Algunas características del sistema neozelandés:

- Acceso a la información como herramienta para que el gobierno funcione mejor, no para avanzar los derechos humanos.

- Acceso a la información con fuertes restricciones. Si al ombudsman le hubiera dado el poder de decir que información se tendría que entregar, hubiera estado en una posición comprometida. (1992).

- Desde 1984 la ley empezó a ser revisada.

- El veto se ha usado 14 veces. Ahora hay un veto de gabinete: todo el gabinete tiene que estar de acuerdo en que hay que reservar información y tienen que pagar el costo: desde entonces no se ha usado el veto ni una sola vez.

- En 1993 se realizaron algunas propuestas. Entre ellas: el *Public Duty* (deber público) para cumplir con una petición de acceso a la información. Reducción del tiempo de respuesta de 20 a 15 días. Investigación sustancial, las agencias pueden considerar consultar al solicitante para que especifique su petición y se puede ampliar el tiempo de respuesta.

El gabinete confía en el Omdusman y también en el proceso porque el Omdusman tiene incentivos para cuidar su reputación. Es vital la independencia del Omdurman y por ello debe ser elegido abiertamente. Todas las plazas en esa oficina deben ser públicas.

El régimen ATI es un proceso. En NZ tienen un monitor para ver que las agencias de acceso a la información contribuyan con el proceso democrático. Y la actitud y la conducta de los servidores públicos son importantes, no hay peor castigo para un administrador público que el escándalo público.

Recomendaciones

- IFAI- Institución Autónoma
- Poderes de investigación y formas de usarlo

Comentarios del moderador, JPG: En el IFAI existe la necesidad de no sólo parecer independientes sino de serlo. Para ello importa la forma de selección de los Consejeros debe ser mucho más transparente en México.

Preguntas y respuestas

1. ¿Cuáles son los aciertos y errores de las comisiones o los comisionados en los procesos de reforma?

Susan Legault: El papel del comisionado en reformar o más bien en usar la ley correctamente se da en la práctica. Si los comisionados usan la ley correctamente pueden demostrarle al legislativo que la ley va en un buen camino.

2. ¿De dónde sale la metodología de las generaciones planteadas por Mitchel Pearlman? ¿Es una metodología general? ¿Qué pasa cuando se pierden de vista las experiencias locales?

Normalmente las reformas debilitan las leyes en lugar de fortalecerlas. En cada ATI régimen hay un proceso de regresión porque retan a poderes establecidos. Las generaciones no son lineales. Pueden moverse de la 2ª a la 3ª o de la 2ª a la 1ª (etcétera).

Además deben involucrarse otros actores, por ejemplo, en China para asuntos del medio ambiente se premia a las compañías que abren su información con más negocios para esas empresas, además de los incentivos tradicionales.

3. Comentarios generales:

Patrick Yacks: dado que existen diferencias en la cultura estas implican diferencias respecto a la apertura de la información. En Estados Unidos, los documentos públicos deben conocerlos todos. Esta puede ser una aproximación distinta a la información, pues en EUA un valor es que exista una sociedad con derecho a la información. En otras sociedades debe identificarse que necesitan saber.

Affirmative disclosure mandates (mandato de difusión de información) es importante para el mejoramiento en servicios públicos, pues las leyes de transparencia pueden ayudar a que sea más eficiente. Además sirven para facilitar el proceso de la reforma del servicio civil: abrir el proceso del servicio civil. Muchas de las peticiones son hechas por servidores civiles o ex servidores civiles que saben donde están las cosas.

Principios de la legislación del derecho de acceso a la información

Gabriela Morales

Artícle 19

La adición al Artículo Sexto Constitucional, que regula de forma específica el derecho de acceso a la información (DAI) en México, obliga a los Congresos Locales a reformar el marco normativo referente a la transparencia y el acceso a la información para ser acorde con el mandato constitucional. En este contexto, se plantea también la reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El 13 de febrero, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI), presentó al Congreso de la Unión, el "Documento de trabajo para el intercambio de opiniones sobre los problemas derivados de la reforma del Artículo Sexto de la Constitución Mexicana". El documento propone la expedición de una nueva Ley que sustituiría la vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta Ley Federal es considerada por los especialistas en la materia como una ley de vanguardia en la protección del DAI y ha constituido un referente nacional en materia de la regulación estatal de este derecho. De la misma manera, la credibilidad con la que cuenta el IFAI hace que necesariamente los congresos locales tomen en seria consideración sus propuestas.

Por tal motivo, es de vital importancia que esta propuesta de una nueva la Ley Federal garantice la progresividad del derecho de acceso a la información en México. Es decir, el Estado mexicano debe adoptar todas las medidas legislativas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para garantizar la plena efectividad del DAI[1]. En este sentido proponemos hacer una breve reflexión sobre las previsiones que se plantean en el documento en relación con los instrumentos y estándares internacionales en la materia.

ARTICLE 19 distingue en el documento las siguientes debilidades en relación con los principios internacionales de libertad de expresión.

1. Los requerimientos para la publicación proactiva de información de interés público deben ampliarse: El principio de máxima publicidad está firmemente establecido tanto en las mejores prácticas internacionales como en el Artículo Sexto Constitucional. En la práctica, hacer efectivo el derecho de acceso a la información implica la implementación de políticas de difusión proactiva de información de interés público. Los artículos 12 al 24 de la iniciativa incluyen la obligación de publicar información sobre seguridad pública, acceso a la justicia, derechos humanos y educación universitaria, entre otros. Estas consideraciones representan un avance en relación con el principio de máxima publicidad; sin embargo ciertos tipos de información que no están siendo considerados, tales como información de salud e impuestos, entre otros. Aún cuando la iniciativa incluye una previsión para publicar cualquier otra información que pueda ser relevante no se agota la información sobre las funciones sustantivas de los sujetos obligados. Por lo tanto, la ley debiera ser lo más específica que sea posible, sobre los tipos de información que deben ser publicados de forma proactiva.

La Declaración de SOCIUS Perú 2003[2] establece que el libre flujo de información es integral para la protección y la aplicación de una amplia gama de otros derechos, como el derecho a la igualdad de trato ante la ley, el derecho a la salud, y el derecho a la educación. En este sentido, el alcance de la propuesta de reforma es limitado pues falla en establecer la obligación de publicar información de interés público, es decir toda aquélla información, de cuyo conocimiento dependa la posibilidad de acceder a otros derechos humanos.

2. La separación del órgano de vigilancia del Comité de Información puede resultar en detrimento del de la protección del DAI. El documento presentado por el Instituto deslinda de los procesos de toma de decisiones del Comité de Información a la Secretaría de la Función Pública, concediendo a sus representantes un papel pasivo en la protección del derecho. La fórmula que consiste en contar con un representante del órgano de vigilancia en el

[1] Artículo 2, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
[2] Disponible en: http://www.britishcouncil.org/socius/english/declaration.pdf.

Comité demostró ser efectiva en el pasado. En México, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de sancionar las irregularidades en la administración pública.

El Principio 4 de los Principios de Lima[3] indica, " es la obligación del Estado, actuar con la diligencia debida en promover el acceso a la información; identificando a los que deben proporcionar la información; previniendo las acciones que niegan su acceso; sancionando a los que lo contravienen, y en promover una cultura de transparencia."

3. Las excepciones a la obligación de entregar información pública deben ser limitadas y estar estrictamente definidas. El Artículo 151 y el 161, VI señalan que los sujetos obligados pueden negarse a responder solicitudes de información cuando sean *ofensivas, frívolas e irracionales.* Al respecto, el proyecto ley falla en proporcionar una definición clara de esos términos. Las excepciones así planteadas conceden un amplio margen discrecional a las autoridades para negar información.

El principio 1.1. de Johannesburgo[4] señala: "Cualquier restricción a la expresión o información debe ser prescrita por ley. La ley debe ser accesible, evitar ambigüedades, acotada y precisa para facultar a los individuos para detectar cualquier acción particular que sea ilegal".

El principio 4 de Justice Initiative[5] señala: "Las excepciones deben ser específicamente definidas y estar sujetas a las *pruebas de de interés público.*"

4. La Ley debe fijar plazos específicos para la entrega de información
La ley vigente concede a los sujetos obligados veinte días para responder a las solicitudes de información con posibilidad de prórroga por un periodo igual. La nueva propuesta, en el Artículo 144 permitiría a las autoridades un término indefinido para entregar información cuando las autoridades consideren que la cantidad o el tipo de información solicitada puedan sustancialmente complicar el funcionamiento institucional.

Este plazo extendido es inapropiado e innecesario. La propuesta debe regirse en todo momento por los principios de seguridad y certeza jurídica con objeto de evitar la discrecionalidad en la aplicación de las normas y con ello proveer a la sociedad de certidumbre sobre los criterios en los cuales se fundamentará una prórroga. Además, la sociedad tiene derecho a procedimientos expeditos para acceder a información pública y esta previsión puede ser interpretada en detrimento del derecho de acceso a la información.

El principio 5 de los Principios de ARTICLE 19[6] señala que la ley debe contar con las previsiones necesarias para poner límites estrictos de tiempo para el procesamiento de solicitudes de información.

5. La obligación de entregar información debe extenderse a organismos privados que desempeñan funciones públicas.
El Artículo 2, XXVII de la propuesta establece una lista de organismos que deben responder solicitudes de información. Estos sujetos obligados incluyen cuerpos del poder legislativo, ejecutivo y judicial, universidades, organismos descentralizados, tribunales administrativos, partidos políticos y otras entidades del gobierno federal. Sin embargo, aunque la lista es extensa, no es lo suficientemente comprehensiva como lo establecen los estándares internacionales. El derecho de información se basa en la idea de que el Estado es establecido por las personas para servirles, por tal motivo, los órganos del Estados deben ser sujetos de rendición de cuentas. Algunas veces, cuando los organismos privados asumen responsabilidades del Estado, este razonamiento debe aplicar a estas instituciones. Concretamente, las mejores prácticas señalan que la regulación en materia de transparencia y acceso a la información debe aplicar a los siguientes organismos:

1. Organismos que son propiedad o controlados por el Estado, por ejemplo, corporaciones del Estado establecidas bajo la ley civil.

2. Organismos que cuentan con funciones estatutarias, por ejemplo, una barra o asociación de abogados, un consejo médico envestido con la responsabilidad de asegurar disciplina profesional por medio de una ley o regulación.

3. Cuerpos que desempeñan funciones públicas, tales como, una compañía privada, que provee agua ó electricidad, ó una compañía que cuenta con contratos para construir vías de comunicación o escuelas.

4. Organizaciones sustancialmente financiadas por el Estado: un museo privado, o un archivo que depende de recursos públicos, así como proyectos de caridad que reciben fondos gubernamentales.

[3] Adopted in Lima, 16 November 2000. Available at: http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=158&lID=1.
[4] Los Principios de Johannesburg en Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, October 1995. Disponible en: http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf.
[5] Principio de Open Society Justice Initiative Principles sobre el Derecho a Saber, Septiembre 2005. Disponible en: http://www.justiceinitiative.org/Principles/index.
[6] (Londres: ARTICLE 19, 1999). Disponible en: http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf.

continúa página 24 >>>

viene de la página 23 / Principios de la...

Los principios de *Open Society Justice Initiative*[7] señalan: "El público tiene derecho a recibir información en posesión de cualquier institución que reciba fondos públicos y organismos privados que desempeñen funciones públicas."

El Principio 1 de los Principios de la Legislación de Libertad de Información[8] de ARTICLE 19 señala: "Para los propósitos de divulgación de información, la definición de ente público debe enfocarse en el tipo de servicios provistos, no así en las designaciones formales. Para este fin, debe incluir industrias nacionalizadas y corporaciones públicas, cuerpos no gubernamentales, organizaciones quasi gubernamentales, cuerpos judiciales y organismos privados que desempeñan funciones públicos. Los organismos privados en si mismos deben ser incluidos si cuentan con información, cuya divulgación pueda disminuir el riesgo de daño a asuntos de interés públicos, tales como el medio ambiente o la salud.

6. La designación de los comisionados del Instituto de Transparencia debe ser a través de un proceso transparente, y garantizar su independencia. La iniciativa de ley no provee de suficientes mecanismos de transparencia en la designación de los comisionados del IFAI. Actualmente, los comisionados son nombrados por el poder ejecutivo y el proceso está sujeto a veto por parte del Senado. Sin embargo, no se preveé la publicación de una corta lista de candidatos, no existen requerimientos de transparencia, ni participación pública en el proceso de nominación. El Artículo 111 de la propuesta debe considerar la promoción de la discusión pública sobre los méritos de los candidatos a comisionados y someter el proceso de designación al escrutinio público para garantizar la independencia de los candidatos.

El Principio 5 de los Principios de Johannesburgo[9] señala que los individuos que formen parte del órgano garante de acceso a la información deben cumplir con estrictos estándares de profesionalismo, independencia y competencia, y estar sujetos a estrictas reglas para evitar conflictos de intereses.

Estos son, en suma los principios de derecho internacional que deben regir la legislación en materia de acceso a la información, por lo que alentamos a reflexionar sobre la importancia de evitar retrocesos en el contexto de la reforma al Artículo Sexto Constitucional.

[7] Ibidem.
[8] (Londres: ARTICLE 19, 1999), Op.cit.
[9] Los Principios de Johannesburgo, op.cit.

MéxicoTransparente
año 4 / número 2 / marzo-mayo de 2008

Director
Miguel Pulido Jiménez

Coordinación editorial:
Alicia Athié

Consejo editorial:
Brisa Maya Solis, Gabriela Morales, Valeria Enriquez, Alberto Mendoza, Juan Carlos Carrillo y Guillermo Noriega Esparza

Diseño Gráfico e impresión:
Mono Comunicación, S.A. de C.V.

MéxicoTransparente es una publicación del Colectivo por la Transparencia, proyecto financiado por The William and Flora Hewlett Foundation

contacto@mexicotransparente.org.mx
www.mexicotransparente.org.mx
Cerrada de Alberto Zamora No. 21
Col. Villa Coyoacán. Del. Coyoacán
C.P.04000 Mexico, D.F.

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Las organizaciones integrantes del Colectivo por la Transparencia son:

Coodinación:
Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Cerrada de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán. Del. Coyoacán, C.P. 04000 Mexico, D.F. Tel. 5554-3001 Ext. 128 y 136

Integrantes:
Academia Mexicana de Derechos Humanos
Filosofía y Letras 88, Col. Copilco Universidad México, D.F. 04360 / 5659-4980 y 5554-8094

Alianza Cívica
Monte Albán 598 Col. Vertiz Narvarte, México, D.F. 03600 / 55398733

Article XIX
Medellín 33, Col. Roma, México, D.F. 06700 1054-6500 y 1054-5400

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) Atlixco 138, Col. Condesa, México, D.F. 06140 / 5286-3323

Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) Medellín 33, Col. Roma, México, D.F. 06700 / 5533-6475 y 76

Cultura Ecológica
Magdalena 22-401, Col. Del Valle, México, D.F. 03100 / 5536-2884 y 5687-1526

DECA-Equipo Pueblo
Francisco Field Jurado 51, Col. Independencia, México, D.F. 03630 / 5539-0015 y 0055

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo
Río Tigris núm. 128, Col. Cuauhtémoc, México, D.F. / 1107-7141 y 42 y 5682-5424

Presencia Ciudadana Mexicana
Zacatecas 206-PH, Col. Roma, México, D.F. 06700 / 5264-6094

Sonora Ciudadana
Michoacán 291, Col. San Benito, Hermosillo, Sonora, México. C.P. 83180.
Tel (+52662)2158800