

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO

Haydeé Pérez y Renata Terrazas
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

Introducción

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para avanzar en la construcción de una democracia sustantiva. Asimismo, estos accesos son esenciales para lograr un gobierno responsable y responsivo a las necesidades de la ciudadanía y de una sociedad interesada en participar activamente en los asuntos públicos que afectan su calidad de vida.

El acceso a la información se refiere a la posibilidad de obtener información accesible, oportuna y confiable en posesión de los gobiernos. Esta información permite conocer el quehacer del gobierno, dar seguimiento puntual a las acciones emprendidas, evaluar las mismas y conocer la evidencia detrás de los procesos de toma de decisión.

La transparencia por su parte, es el elemento mediante el cual los gobiernos pueden dar cuenta de sus acciones. Aún cuando el acceso a la información es un componente indispensable de la transparencia, ésta no se limita a la posibilidad de la población de obtener información. Un gobierno transparente documenta sus acciones y procesos de toma de decisión, genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público como parte de una visión más amplia de construcción de confianza entre el gobierno y la sociedad.

Por último, la rendición de cuentas implica la posibilidad de que, una vez conocida la información sobre las acciones realizadas por las autoridades, éstas puedan explicar la racionalidad de dichas acciones y asumir la responsabilidad de las mismas.

En este documento se presentan los mayores retos y pendientes que Fundar ha detectado, a través de sus distintos proyectos de investigación¹, para avanzar hacia el pleno goce del derecho de acceso a la información (DAI), la consolidación de un gobierno transparente que dé cuenta de sus acciones y omisiones y se haga responsable de ellas.

I. Reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²

El acceso a la información se consolidó como un derecho humano desde hace varias décadas en distintos instrumentos internacionales y está consagrado en el artículo 6º de nuestra Constitución. De este artículo se desprende la Ley

¹ Las hojas informativas de los proyectos pueden consultarse en esta página: www.razonesfundar.org

² Para mayor información consultar la ficha informativa: Reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) la cual establece obligaciones de transparencia para la Administración Pública Federal y regula el DAI para garantizar su ejercicio.

De acuerdo a la reforma del artículo 6º constitucional de 2007, la LFTAIPG —al igual que las leyes de transparencia y acceso a la información de los estados—, ésta debió de haber sido reformada desde hace más de cinco años para adecuarla a los principios y bases establecidas en la mencionada reforma constitucional. En los últimos años se presentaron algunas iniciativas de reforma de distintas fracciones parlamentarias pero ninguna logró el consenso necesario para hacerla realidad.

Ante este escenario, y después de tantos intentos fallidos, diversos actores se han pronunciado a favor de que la solución más adecuada para homologar el marco normativo del acceso a la información pública y la transparencia en nuestro país, es expedir una Ley General de Transparencia que regule el acceso ciudadano a la información en los tres órdenes de gobierno.

El diagnóstico es uno, aunque hay diversas opciones para atenderlo. En cualquiera de ellas, ya sea que se opte por el establecimiento de una Ley General de Transparencia o que se decida llevar a cabo la reforma de la LFTAIPG, existe un cuerpo de principios, guías interpretativas y estándares jurídicos que contribuyen a clarificar el contenido y alcance del DAI que pueden servir como referente para el Legislador.

En la hoja informativa dedicada a este tema en particular, exponemos desde Fundar, los temas principales que emanan tanto de nuestro análisis como de ser usuarios permanentes del DAI. Consideramos que cualquier mejora debe atender al marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información, incluida la reforma a la LFTAIPG.

II. Alianza para el Gobierno Abierto³

En los últimos años han surgido distintas experiencias y proyectos internacionales para avanzar en la construcción de gobiernos abiertos que permitan la participación sustantiva de la ciudadanía en los asuntos públicos y que transparenten y rindan cuentas sobre su quehacer. Uno de estos proyectos es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa multilateral que se lanzó en septiembre de 2011 como actividad paralela a la Asamblea General de Naciones Unidas. A la fecha ha logrado sumar a gobiernos, organizaciones y desarrolladores de 57 países.

El compromiso principal que asumen los gobiernos al incorporarse a esta iniciativa es el establecimiento de un proceso plural y participativo para la elaboración de un Plan de Acción, que debe incluir una lista de compromisos concretos y medibles para avanzar en la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

En el caso de México, el Gobierno federal, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y la Secretaría de la Función Pública, y algunas organizaciones de la sociedad civil hemos trabajado de manera conjunta en esta iniciativa a lo largo del último año. Conformamos un Secretariado Técnico Tripartita, que es el órgano coordinador de los trabajos, y elaboramos un Plan de Acción Ampliado que recoge las propuestas de las organizaciones e incluye 36 compromisos puntuales, con dependencias responsables de su cumplimiento y fechas para ello. Por ahora no tenemos un panorama claro sobre los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos

³ Para mayor información consultar la ficha informativa: AGA: compromiso y oportunidad para el Estado mexicano.

por las dependencias dado que la etapa de implementación no ha concluido. Sin embargo, las organizaciones que participamos en esta iniciativa, y en particular Fundar, reconocemos en esta alianza una plataforma que permite establecer una nueva relación entre sociedad y gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Por todo lo anterior, consideramos que darle continuidad a los trabajos de la AGA y asumirla como un compromiso de Estado que trasciende a los cambios sexenales, serían dos acciones concretas mediante las cuales el nuevo gobierno podría dar a conocer a la ciudadanía su compromiso de responsabilidad con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Para hacer realidad lo anterior, en la hoja informativa dedicada a este tema, se presentan las tareas que deben llevarse a cabo entre sociedad y gobierno para darle continuidad a esta iniciativa.

III. Retos al ejercicio del DAI y la transparencia

No hay forma de garantizar el DAI en la medida que la información que entregan las dependencias de gobierno no cumpla con los criterios mínimos de calidad, oportunidad, confiabilidad y accesibilidad. En muchos casos se cumple con la entrega de un documento que se presume contiene la información solicitada, sin embargo cuando éste se entrega a destiempo, de manera agregada, con datos no comparables, en formatos que no pueden ser reutilizados, no se está garantizando plenamente el DAI.

Existen criterios mínimos para que la entrega de información cumpla con el pleno ejercicio del DAI, y es que ésta sea: oportuna, veraz, completa, accesible y que pueda ser usada, es decir, comparable, clara y comprensible.

Con el objetivo de seguir caminando hacia la construcción de un México más democrático y transparente, a continuación presentamos retos y oportunidades identificadas desde el trabajo de Fundar en torno a los temas anteriormente mencionados.

Calidad de la información: Monitoreo a la información sobre VIH⁴

La información generada por el gobierno tiene como una de sus funciones ofrecer evidencia y sustentar decisiones públicas. Ante una situación de aparente desatención de personas infectadas con VIH, Fundar decidió monitorear la información generada por el gobierno sobre la atención y prevención de esta enfermedad.

Los resultados fueron lamentables, dentro de los principales hallazgos está la pésima calidad de la información que no da cuenta de las acciones de gobierno dado que es incompleta e imposibilita la comparación de datos levantados por los distintos institutos de salud. Además, carece de un criterio homologado, con lo cual se invisibiliza la verdadera magnitud de esta epidemia.

El modo en que se presenta la información no permite tomar decisiones acertadas para la atención de dicha enfermedad, y en consecuencia, no se puede garantizar el derecho a la salud de la población. Lo anterior impide tener una idea clara sobre las acciones del gobierno en torno a este fenómeno por lo cual tampoco hay forma de evaluarlas.

⁴ Para mayor información consultar la ficha informativa: Calidad de la información gubernamental relacionada con el VIH, obstáculos para la transparencia y rendición de cuentas.

Negativa de entrega de información: el secreto fiduciario y las declaraciones patrimoniales

El principio de máxima publicidad de la información en manos de las autoridades de gobierno tiene garantía constitucional al estar contenido en el artículo 6º. La máxima publicidad implica un mandato de comportamiento de la autoridad según el cual, por regla general, toda la información es pública salvo que se demuestre una causa de interés público por la cual pueda reservarse. Los siguientes dos casos dan muestra de que no necesariamente se privilegia el principio de máxima publicidad de una manera adecuada.

Secreto fiduciario⁵

Bajo la figura del secreto fiduciario se reserva de manera indefinida el acceso a la información sobre todo tipo de operaciones fiduciarias sin distinguir si se trata de recursos públicos o privados. Ello no permite acceder a la información referente a fideicomisos públicos. Graves casos de corrupción y de irregularidades en el manejo del gasto se relacionan con el manejo de los fideicomisos públicos como lo fue el caso del Fideicomiso Transforma México, de la Lotería Nacional, del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), entre otros. Hay una relación de proporcionalidad directa entre la opacidad y la corrupción.

Declaraciones de situación patrimonial⁶

Ante la solicitud de información referente a la situación de las declaraciones patrimoniales de las y los diputados, éstas se reservan por contener datos personales, mostrando una falta de ponderación adecuada de derechos entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la privacidad. Sólo se puede acceder a esta información si la persona a quien se le solicita lo aprueba, lo que en la mayoría de los casos no sucede. Esta actitud de opacidad y reserva es resultado de la falta de voluntad política para caminar hacia un gobierno más transparente con el cual pueda construirse confianza entre la población y sus representantes.

Opacidad en el gobierno: los recursos destinados a publicidad oficial y los préstamos de Instituciones Financieras Internacionales

Publicidad Oficial⁷

La publicidad oficial (PO) o comunicación gubernamental se refiere a la compra de espacios publicitarios para que los gobiernos se anuncien en los medios e informen a los ciudadanos. El carácter del contenido de la información debe ser de interés público, prohibiendo su uso partidista.

El problema radica en la falta de regulación de la publicidad oficial. Constantemente se ejerce un gasto muy superior a lo aprobado en el Congreso sin una justificación clara del aumento. A nivel estatal el problema se agrava. A través de una solicitud de información enviada a las 32 entidades federativas durante 2011 se buscó conocer los recursos gastados en PO. Los resultados reflejan la turbiedad en la utilización de los recursos: un tercio del total de los estados del país no entregó ningún tipo de información y otro tercio entregó sólo el total de los gastos ejercidos por año, sin ningún tipo de desglose que permita saber su distribución.

⁵Para mayor información consultar la ficha informativa: Secreto fiduciario en los fideicomisos que involucran recursos públicos.

⁶Para mayor información consultar la ficha informativa: Publicación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de las y los diputados en México.

⁷Para mayor información consultar la ficha informativa: Regular en todos los niveles el uso de la publicidad oficial.

El perverso vínculo entre medios y poder, así como la creciente desconfianza de la población hacia sus representantes, basada en gran parte en esta relación, urgen a regular la PO y promover prácticas transparentes.

Préstamos de Instituciones Financieras Internacionales (IFI)⁸

Por otro lado, con el objetivo de monitorear los préstamos que Instituciones Financieras Internacionales (IFI) realizan al gobierno mexicano por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), elaboramos solicitudes de acceso a la información sobre cantidades, conceptos de gasto, fechas de inicio y cierre de proyectos financiados, entre otras. Constantemente la SHCP remitía a las páginas de las IFI, en respuesta a solicitudes de acceso a la información. Estas acciones sólo nos permiten aventurar dos hipótesis: o la información de los préstamos y ejecución de los mismos no está en manos de la SHCP, o esta entidad oculta dicha información.

Es nuestro derecho conocer de qué manera se ejercen los presupuestos derivados de estos préstamos ya que la SHCP los solicita y se endeuda en nombre nuestro. La falta de información genera un ambiente de desconfianza que no permite identificar las prioridades del gobierno frente a la adquisición de la deuda ni evaluar los proyectos que son financiados para así detectar posibles casos de malos manejos o de corrupción.

IV. Exhibición en medios de comunicación de presuntos culpables⁹

Actualmente a nivel nacional la práctica reiterada de exhibir ante medios de comunicación a personas presuntas responsables de un ilícito, lesiona una multiplicidad de derechos humanos. Esta práctica se ha visto respaldada por un uso inapropiado del paradigma de la transparencia en aras de justificar las acciones de combate a la inseguridad, lo que colisiona de forma directa con los derechos y principios a los cuales debe sujetarse cualquier proceso penal.

Ejemplo de lo anterior es el *Acuerdo A/003/2012 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, mediante el cual se emite el Protocolo para la presentación ante los medios de comunicación, de personas puestas a disposición del Ministerio Público.*

El Protocolo antes referido justifica esta violación sistemática, la cual consiste en presentar personas puestas a disposición del Ministerio Público ante los medios de comunicación. Es decir, a pesar de no existir una sentencia o resolución que determine la culpabilidad de una persona, ésta es exhibida ante los medios como si hubiera sido declarada culpable. A la par de la presentación ante los medios, es común que se presente información de índole personal, transgrediendo así el manejo de datos personales.

Desde Fundar consideramos que la práctica de exhibición en medios de comunicación de presuntos culpables versa sobre un uso desmedido, perverso y desproporcional de la fuerza institucional del Estado. Lo anterior quebranta tajantemente el principio de proporcionalidad porque implica un tratamiento inadecuado y a todas luces excesivo de los datos personales e intimidad de las personas.

⁸ Para mayor información consultar la ficha informativa: Transparencia en préstamos de instituciones financieras internacionales.

⁹ Para mayor información consultar la ficha informativa: Exhibición en medios de comunicación de personas puestas a disposición del Ministerio Público.

V. La participación ciudadana para una política de Estado en materia migratoria¹⁰

México es país de origen, retorno, tránsito y destino de personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y protección complementaria. La forma en que el Estado ha gestionado históricamente estos flujos migratorios puede dividirse en dos grandes paradigmas según la nacionalidad de las personas: desarrollo y seguridad nacionales. Para esto, los Estados se basan en dos conceptos: ciudadanía y fronteras. En otras palabras, a las y los extranjeros se les trata con el paradigma de seguridad nacional, y a las y los ciudadanos con el de desarrollo. Esto se puede observar con mayor claridad en la última década, ya que las políticas que se han implementado en torno a aquellas personas de nacionalidad distinta a la mexicana se han construido a partir del paradigma de la seguridad nacional, que ante todo trata de identificar si los migrantes representan o no una “amenaza”.

Esta visión de la migración determina y delimita las políticas públicas en la materia, que se han enfocado en administrar y controlar los flujos migratorios, así como en gestionar las dinámicas positivas y negativas relacionadas a ellos. Entre estas dinámicas se encuentran los delitos cometidos contra las y los migrantes, que se deben, en buena medida, a la falta de una política integral que garantice su seguridad durante todo el ciclo migratorio; es decir, desde las comunidades de origen, durante su trayecto, hasta el país de destino y al momento de retornar. En otras palabras, la política está enfocada a gestionar, limitar o contener el tránsito de migrantes y no a generar una política migratoria integral y multisectorial con una visión de desarrollo para el mediano y largo plazo.

Con base en los diversos instrumentos internacionales de los cuales México es signatario y en el marco jurídico nacional -particularmente en el artículo 2º de la Ley de Migración promulgada en mayo de 2011- proponemos la creación de un Consejo Ciudadano Asesor de la Secretaría de Gobernación. Dicho Consejo serviría para recopilar e integrar de manera sistemática las demandas y posicionamientos de la sociedad civil en la política migratoria.

IV. Conclusiones

En México el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la Constitución desde 2007 y contamos con 32 leyes locales y una ley federal en materia de transparencia y acceso a la información, así como con sendos órganos encargados de velar por este derecho, pero aún prevalecen limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que nos impiden avanzar hacia la consolidación de una política integral a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Actualmente, el gobierno mexicano y algunas organizaciones de la sociedad civil, formamos parte de un movimiento global mundial a favor de abrir los gobiernos. Hoy en día esta apertura significa un nuevo modelo de relación entre sociedad y gobierno que se caracteriza por la existencia de un diálogo permanente, dinámico y colaborativo entre ambas partes. Sin embargo, en México seguimos enfrentando problemas para acceder a información básica sobre el ejercicio de los recursos públicos y los procesos de toma de decisión de las autoridades, debido a las concepciones erróneas que subsisten sobre los secretos de estado y las prácticas gubernamentales añejas en el manejo de la información.

¹⁰ Para mayor información consultar la ficha informativa: La participación ciudadana como elemento central para la construcción de una política de Estado en materia migratoria.

La entrada de un nuevo gobierno y una nueva Legislatura es un momento oportuno para hacer una reflexión seria y no dejarnos llevar por la tendencia de crear nuevas instituciones y hacer reformas sin tener un diagnóstico claro de los retos y pendientes que existen en materia de acceso a la información y transparencia. Sólo de esta manera podremos formar parte de la cresta de la ola del gobierno abierto a nivel mundial, no sólo para ganar credibilidad y aplauso, sino para tomar nuevas fuerzas para enfrentar los obstáculos y desafíos que nuestro país enfrenta.