

Boletín informativo año 5 / número 1 / enero-mayo de 2009

## editorial

El presente número del boletín México Transparente es el primero de este ajetreado y novedoso 2009. Sin afán de auto-criticismo esta editorial se está redactando ya a finales de mayo cuando debió hacerse hace más de dos meses. Las razones han sido varias: cambio de la dirección editorial, contingencias de salud pública y muchas actividades relacionadas con la transparencia –que si no logran expresarse todas por este medio y en este número– lo irán haciendo paulatinamente en el transcurso de este año- Esperamos que el retraso logre compensarse con la calidad de los contenidos que amablemente nos ofrecen diversos colaboradores y que buscan compartir, transmitir y enriquecer las prácticas de la transparencia.

Así, en la sección del Colectivo en Movimiento se presentan los avances y experiencias de las Mesas de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal y los resultados de la Campaña Transparencia son... acciones. Como pluma invitada tenemos la colaboración del Comisionado del IFAI, Juan Pablo Guerrero, quien con un análisis impecable habla de cómo se ha fortalecido la opacidad con el apoyo que incluso el IFAI le ha dado a la *seguridad nacional* y a la *seguridad pública* como razones para clasificar y negar información.


En la sección Cuestión de Transparencia, Oscar Guerra, Comisionado Presidente del Info DF, nos detalla los acuerdos que se han generado en las mesas de diálogo en materia de seguridad pública y medio ambiente. Oscar nos da cuenta del por qué las Mesas de Diálogo son una herramienta con enormes potenciales de incidencia. En Transparencia en Pleno, Felipe Varela, investigador de Fundar, presenta una crónica de la Mesa de Análisis sobre las reformas al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales llamada "El principio de máxima publicidad y la confidencialidad en la actuación del Ministerio Público, reflexiones sobre una reflexión compleja". La mesa, que se llevó a cabo el 16 de febrero de este año, contó con la participación de diversos expertos y especialistas en la materia, como la Dra. Irma Sandoval, el Dr. Miguel Carbonell, el Dr. José Antonio Caballero, la Comisionada Peschard, el Mtro. Jorge Islas, la Comisionada Areli Cano y el Licenciado Luis Miguel Cano. Varios de estos expertos, además, nos comparten opiniones que podrá encontrar en otras secciones del boletín.

Dentro de la sección de Análisis, contamos con dos ricas colaboraciones. Por una parte, la Comisionada Jacqueline Peschard nos habla de los retos que en materia de transparencia han surgido o se han intensificado aún

después de la reforma al artículo 6° constitucional. La Dra. Peschard liga de manera muy clara el federalismo y las asimetrías regionales que existen en torno a la transparencia y acceso a la información, y que no dependen del partido político que gobierne, ni del nivel de desarrollo de cada entidad, pero que persisten. Por otra parte, la Dra. Irma Erendira Sandoval, investigadora de tiempo completo de la UNAM, nos comparte una crítica amplia y profunda en torno al retroceso que en materia de transparencia se da con la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En la sección Pasos en la Transparencia, presentamos la colaboración de Jorge Bustillos, Comisionado del InfoDF, quien explica lo que significa la transparencia focalizada y, con buenos argumentos, nos convence de su utilidad. Al mismo tiempo, expone el reto y la oportunidad que existe en el DF para implementar este enfoque y dar, así, un paso adelante a las necesidades de información con un enfoque a favor de la ciudadanía. Por su parte, Marcos Méndez, quien es director de Comunicación para el Desarrollo Comunitario AC, alimenta la sección de Avances y Retrocesos en los Estados, con un artículo que da cuenta de los problemas que enfrenta Guerrero en materia de transparencia y que van desde el número de solicitudes de información hasta la forma de operar del gobierno del estado y los ayuntamientos. Marcos también nos cuenta los alcances limitados que tiene la Comisión de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero (Caipegro) en cuanto a dar información que contenga sus indicadores de gestión orientados a resultados.

Para terminar este boletín, presentamos en la sección Cuestión de Transparencia, la primera parte de un resumen de las colaboraciones que se presentaron en el Taller de Transparencia en el Banco Mundial, que se llevó a cabo el 21 de abril en la ciudad de México y que fue organizado por el Bank Information Center y por Fundar. Esta versión resumida, pretende dar cuenta de la importancia de dirigir esfuerzos para seguir luchando por la transparencia en las Instituciones Financieras Internacionales y los proyectos que financian, ya que tienen diversos y profundos impactos en términos económicos, sociales y ambientales, que es fundamental conocer, monitorear y evaluar.

Esperamos que disfruten los diversos materiales que en este número se presentan y los invitamos a compartírnoslos sus comentarios, sugerencias o bien, propuestas de colaboraciones que sigan enriqueciendo este esfuerzo. 

## índice

|  |   |
|--|---|
| Mesas de Diálogo por la Transparencia..... | 2 |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| Mesa de análisis: “El principio de máxima publicidad y la confidencialidad en la actuación del Ministerio Público, reflexiones sobre una relación compleja”..... | 5 |
|--|---|

|   |   |
|---|---|
| Guerra contra el narcotráfico en México y derecho de acceso a la información: ¿recuento de otro damnificado?..... | 7 |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| Guerrero: también pobre en transparencia y acceso a la información..... | 9 |
|---|---|

|   |    |
|---|----|
| Opacidad, corrupción e inconstitucionalidad en el Ministerio Público..... | 11 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| La “Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal”, un nuevo modelo de hacer políticas públicas..... | 13 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| Transparencia Focalizada<br>Hacia una nueva generación de transparencia para el DF..... | 15 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Avances y retos del ejercicio del DAI en el marco de las asimetrías regionales de México..... | 17 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| Taller Regional de trabajo e incidencia en la revisión de las políticas de transparencia del Banco Mundial..... | 19 |
|---|----|

## el colectivo en movimiento

### A. Mesas de Diálogo por la Transparencia

El pasado 12 de Marzo se llevó a cabo la tercera sesión ordinaria de las Mesas de Diálogo por la Transparencia, en esta ocasión enfocada al tema del medio ambiente. Este ejercicio se ha convertido en un referente nacional, mostrando sinergia entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil para el fortalecimiento de la cultura de la transparencia gubernamental.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, fue la sede en la cual se llevó a cabo la Segunda Mesa de Diálogo “Medio Ambiente y Transparencia en el Distrito Federal”, mecanismo de interlocución y espacio de incidencia, en el cual autoridades y organizaciones de la sociedad civil se reúnen para así establecer acuerdos en favor del bienestar social.

En este segundo ejercicio participaron como miembros permanentes de la mesa; los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, los representantes de la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal; la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal; la Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Así como los representantes de Alianza Cívica A.C.; ARTICULO 19, Cultura Ecológica A.C.; DECA Equipo Pueblo; Colectivo CIMTRA y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Además, a este espacio de diálogo asistieron a la Mesa como invitados especiales sobre el tema de medio ambiente, representantes de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal; la Secretaría de Obras; el Sistema de Aguas de la Ciudad de México; la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Diana Lucero Ponce Treviño; así como representantes del Centro Mexicano de Derecho Ambiental y del Consejo Consultivo Núcleo para el Desarrollo Sustentable del Distrito Federal. Entre los acuerdos alcanzados destaca:


- La difusión de información de interés público a través de 1) la Jornada de Acceso a la Información en la Ciudad de México, un evento público masivo en el cual las autoridades de todos los ámbitos del gobierno del Distrito Federal difundirán información que incida en el ejercicio de los derechos humanos, y que permita a las personas acercarse a las autoridades; 2) el portal social donde se difundirá de manera útil y accesible a la población información relevante en posesión de las autoridades en materia ambiental.

En este sentido, es necesario reconocer la muestra de voluntad política y los esfuerzos vertidos por el Instituto, los entes públicos y organizaciones de la sociedad civil para que mecanismos como estos superen el discurso político y se concreten en acciones que favorezcan la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el bienestar social.

Es necesario que estos esfuerzos se traduzcan efectivamente en acciones que impacten de manera positiva el derecho de acceso a la información y el derecho a un medio ambiente sano.

## B. Avance de la campaña

### Transparencia es... acciones

Continúan las acciones de la campaña: Transparencia es... acciones. Con esta campaña, en el Colectivo buscamos poner el énfasis en la necesidad de avanzar a una segunda etapa en la transparencia en México. Una en la que se entregue información de **utilidad** para las personas, que use formatos que debido a su **sencillez** logre informar con **claridad**, que destaque por la **facilidad** para obtenerla y que efectivamente impulse la **apertura** al gobierno. Tenemos un número limitado de playeras que pueden ser enviadas por correo postal. Si quiere una escriba un correo electrónico a: Miguel Pulido, [miguel@fundar.org.mx](mailto:miguel@fundar.org.mx) señalando en el asunto: Playera Transparencia es Acciones y poniendo los datos de envío (también puede pasar por ella a Fundar). 



El 16 de febrero de 2009 tuvo lugar la Mesa de análisis “El principio de máxima publicidad y la confidencialidad en la actuación del Ministerio Público, reflexiones sobre una relación compleja”. El evento fue organizado por **Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia del IIS de la UNAM** y convocó a diversos especialistas y expertos en la materia, quienes analizaron las consecuencias e implicaciones que tendrán, para la transparencia y el derecho de acceso a la información, las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales recién publicadas.

En la primera mesa participaron el Dr. Miguel Carbonell del IIJ, la Dra. Jacqueline Peschard Comisionada del IFAI, el Dr. José Antonio Caballero Juárez del **Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)** y el Mtro. Jorge Islas López de la Facultad de Derecho de la UNAM. Esta primera mesa fue moderada por el Comisionado Presidente del InfoDF, el Mtro. Óscar Guerra Ford, quien por principio de cuentas hizo referencia a la Acción de Inconstitucionalidad que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** presentó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las reformas abordadas en la Mesa, dada su manifiesta inconstitucionalidad. De acuerdo con Guerra Ford, este tema es importante y sensible. Cruza dos principios muy importantes: el de la máxima publicidad de las acciones gubernamentales y el de la publicidad. Ambos temas son de suma importancia.

Durante su intervención, el Dr. Carbonell contextualizó las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, especialmente al artículo 16. Las reformas a varios párrafos de este artículo, especialmente al tercero, al cuarto y al sexto, menoscaban el derecho fundamental de acceso a la información pública que se establece en el artículo sexto constitucional. El Dr. Carbonell, después de analizar las implicaciones en el sistema de impartición de justicia, afirmó que especialmente la reforma al tercer párrafo, es inconstitucional “para decirlo con todas sus letras”.

Por su parte, la Dra. Jacqueline Peschard, señaló durante

su intervención, que la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales es leída desde el IFAI como una reforma hecha a modo, diferente de lo que había sido el criterio del Instituto para la interpretación respecto al tratamiento del acceso a la información a las averiguaciones previas. “Con esta reforma se busca hacer una interpretación restrictiva, claramente limitativa y taxativa para lo que había venido siendo la posición del IFAI respecto de las averiguaciones previas” señaló.

La Dra. Peschard, añadió que esta reforma impide al ciudadano, no solamente ejercer su derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo sexto constitucional, sino conocer cuál es el desempeño de los agentes del Ministerio Público en un terreno como es la persecución de los delitos, terreno que en México sí requiere de transparencia.

El Dr. José Antonio Caballero consideró problemática la redacción del artículo tercero del artículo 16 de Código Federal de Procedimientos Penales, pues “genera absoluta impunidad en contra de una responsabilidad por una mala investigación, siendo que lo que hoy existe es un problema de procuración de justicia y de deficiencia en la investigación.” En un contexto como éste, enfatizó, “una reforma de este tipo es una pésima noticia porque se está enviando el mensaje de que a pesar de que no hay calidad en la investigación, los ciudadanos no se pueden enterar en qué condiciones se están realizando las investigaciones que no llevan a ninguna parte.”

El Dr. Caballero, agregó también que uno de los problemas más graves que existe actualmente es la desconfianza en nuestras propias autoridades. En este contexto es una muy mala noticia que las autoridades den un paso adicional tratando de cerrar el acceso a que la ciudadanía pueda verificar que estas autoridades efectivamente están haciendo un buen trabajo.

Para el Mtro. Jorge Islas López, la reforma legal aprobada es una reacción institucional de actores interesados en tal vez defender, proteger o promover el tema de derechos sustantivos relacionados con la transparencia y el acceso a la información, tales como los derechos a la intimidad y a la privacidad. El Mtro. Islas recordó que en tercera fracción del artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la

## Mesa de análisis: “El principio de máxima publicidad y la confidencialidad en la actuación del Ministerio Público, reflexiones sobre una relación compleja”<sup>1</sup>

Información, se reconoce como reservada la información correspondiente a las averiguaciones previas. La ley no hace mayor distinción y no señala de manera precisa el estado de las mismas: reservadas, en curso, en reserva o concluidas. Por ello, para Islas López “la falta de precisión semántica y adjetiva en la clasificación de la Ley Federal ha provocado un conflicto de interpretación entre el IFAI y la PGR.”

Finalmente, Islas López advirtió que esta reforma adolece de una serie de problemas que de no resolverse en este momento pueden generar consecuencias, tales como lo que él llamó “legislaciones paralelas”, es decir, que a través de otros instrumentos se empiecen a legislar restricciones de transparencia y acceso a la información.

La segunda mesa fue moderada por Miguel Pulido de Fundar y participaron el Dr. Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del IFAI, la Dra. Irma Sandoval del IIS de la UNAM, la Lic. Areli Cano Comisionada Ciudadana del InfoDF y el Lic. Luis Miguel Cano, integrante del Equipo de Litigio Estratégico y Derechos Humanos de Fundar.


La Comisionada Cano destacó lo explícita y exacta que es la ley del Distrito Federal respecto a la ley Federal, debido a que en la primera sí se hace énfasis en lo que se tiene catalogado como información reservada, averiguaciones previas en trámite y averiguaciones previas consignadas. La Comisionada Cano también expresó su preocupación porque la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales “se convierta en un referente para los órganos locales que quieran reformar los códigos locales sin ver la referencia del marco normativo.”

Para el Dr. Juan Pablo Guerrero Amparán Comisionado del IFAI, las reformas al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales violentan el derecho constitucional de acceso a la información pública. Asimismo, abundó en que la reforma es contradictoria en varios sentidos a la Constitución, particularmente en lo que se refiere al principio de máxima publicidad como también es contraria al artículo 20, que señala que el seguimiento penal se debe regir por el principio de publicidad. De acuerdo con el Comisionado Guerrero, el acuerdo en el IFAI ha sido proceder al acceso de versiones públicas de averiguaciones previas consignadas y de las que dictaminan el no ejercicio aunque, aclaró, en

estas últimas se ha tenido mayor confrontación entre los comisionados. Destacó que una diferencia que él tiene con sus colegas, es el hecho de incluir el nombre del indiciado en la versión pública debido a, según sus colegas, eso mina el buen nombre de los indiciados, más cuando se trata de personas públicas. También añadió que, desde su punto de vista, el nuevo artículo 16 de Código es incompatible con el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia que dice que cuando concluya el periodo de reserva o de las causas que hayan dado origen a la reserva, las averiguaciones previas, tarde o temprano pueden ser públicas. El nuevo artículo 16 anula esta posibilidad.

En su intervención, la Dra. Irma Sandoval, expuso que la reforma al citado artículo 16 es el “inevitable resultado de la transparencia opaca y de aparador que hemos estado viviendo y que ha venido prevaleciendo en el gobierno, y que desde luego es compartida por la mayoría de los líderes políticos de diverso signo”. Para la Dra. Sandoval lo que está en juego con la reforma del artículo 16, aparte del ataque frontal al derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, es el asunto de la corrupción gubernamental, no la pequeña corrupción medida en pesos y centavos, sino la corrupción estructural endógena, sistémica y que alcanza los niveles más altos del gobierno.

Por su parte, el Lic. Luis Miguel Cano de Fundar afirmó de manera contundente que la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales es antidemocrática y antirrepublicana. El Lic. Cano recordó que la transparencia ligada a la democracia es una postura manejada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana. En su intervención, Cano López sugirió al IFAI presentar una controversia constitucional, pues a diferencia del IFE, a quien la Corte le argumentó no tener legitimación para promover una acción similar, el IFAI tiene el artículo sexto constitucional como base.

Finalmente, hizo alusión a que la seguridad de las personas no se ve comprometida por tener acceso a los expedientes, sino por la ineficiencia de las autoridades para protegerla porque, en su opinión, ser transparentes no pone en peligro la seguridad de las personas, lo que pone en peligro es la mala calidad de los servicios de seguridad pública del país. 

<sup>1</sup> Relatoría realizada por Felipe Varela, Investigador de Fundar.



En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé en su artículo 13 que se niegue el acceso a información solicitada por razones de seguridad nacional, pública y defensa nacional. La redacción del artículo supone que para clasificar información por esta causal, se requiere llevar a cabo la prueba del daño, es decir, la demostración de que la difusión de la información solicitada puede efectivamente comprometer la seguridad nacional. No basta pues con que la autoridad invoque el artículo que alude a la causal, sino que además tiene que motivar la negativa con la demostración de que la divulgación merma la capacidad del Estado mexicano para cumplir con su responsabilidad de garantizar la seguridad nacional.

Dado que puede resultar subjetiva la demostración “del daño” a un valor tan abstracto como es el concepto de seguridad nacional, el IFAI expidió desde el año 2003 unas reglas para la clasificación de información, llamadas *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, que precisan las formas de vincular ese concepto con referentes menos abstractos de la seguridad del país.

Por ilustrar con un ejemplo: ante la solicitud de información sobre el costo de adquisición de un avión militar, se tendría que demostrar que la difusión obstaculizaría operaciones militares contra la delincuencia organizada o bloquearía actividades de inteligencia o contrainteligencia.

Entre 2003 y finales de 2008, las resoluciones del IFAI establecieron criterios bastantes firmes con respecto a la publicidad de información denegada por las autoridades federales relacionada con seguridad nacional. El IFAI determinó que, aunque la información fuera generada en instituciones federales que trabajan el tema de la seguridad nacional, era pública la información relativa a:

- 1) El uso y destino de recursos públicos;
- 2) Estadísticas generales de los cuerpos de las fuerzas armadas (presupuestos, número general de integrantes, ubicación de campos militares establecidos permanentemente, número total de integrantes de unidades –división, compañía, sección, pelotón, escuadra, etc.-);
- 3) Directorio, con nombre, cargo o puesto, salario, prestaciones, ubicación oficial, de los mandos medios y superiores;
- 4) Información pública de oficio (contratos, licencias, autorizaciones, concesiones, etc.)
- 5) Información que ha sido pública (como las especificaciones de adquisiciones militares, chalecos antibalas, armas de fuego, si la información está en sitios de acceso público, como Internet).

Esa lista de interpretaciones se fue definiendo desde 2003, a partir de quejas ante el IFAI por las respuestas de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, la Policía

Federal Preventiva, la Procuraduría General de la República, Petróleos Mexicanos, y otras entidades y dependencias que con los fundamentos que han sido mencionados, negaban la información solicitada. A partir de ahí, las resoluciones del IFAI modificaban o revocaban la respuesta negativa original, para ofrecer por lo menos versiones públicas que garantizaran el acceso a los contenidos enumerados y ocasionalmente, resguardaban otro tipo de información comprometedora para la seguridad nacional.

No obstante, en la mayoría de los casos, el IFAI dio la razón a esas entidades federales en su negativa de ese tipo de solicitudes. Los cuadros que siguen ilustran sobre negativas que fueron establecidas por dependencias como Defensa Nacional, Seguridad Pública y la PGR entre 2003 y 2008.

| Acceso a información y seguridad nacional, cuadro 1                              |      |      |      |      |      |       |
|--|------|------|------|------|------|-------|
| Número de respuestas que niegan acceso a información por artículo 13, fracción I |      |      |      |      |      |       |
| 2003   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
| 56   | 96   | 70   | 69   | 91   | 144  | 541   |

La cifra acumulada en esta muestra es de 541 negativas; puede verse también que sólo en 177 casos (el 32 por ciento), los solicitantes se quejaron ante el IFAI. De ese total de recursos de revisión interpuestos, el IFAI cambió la respuesta negativa original para ordenar la entrega de información únicamente en 44 casos, es decir, el 8 por ciento del total denegado.

| Acceso a información y seguridad nacional, cuadro 2                   |     |       |
|---|-----|-------|
| Número de quejas y resoluciones del IFAI que determinan la publicidad |     |       |
| Total de negativas  | 541 | 100 % |
| Número de quejas ante IFAI  | 177 | 32 %  |
| Revocaciones que determinan el acceso                                 | 44  | 8 %   |

Efectivamente, de 2003 a finales del año 2008, el IFAI confirmó las negativas de acceso a la información solicitada por estar clasificada como reservada a partir de la necesidad de proteger la seguridad nacional y evitar la vulnerabilidad de la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas<sup>2</sup>. La interpretación del IFAI en ese período estableció que era reservada toda información que revelara capacidad de las fuerzas de seguridad en situaciones específicas de su actuación, y también la relacionada con tácticas o estrategias de las operaciones federales de seguridad, con objeto de no disminuir su efectividad presente o futura.

Esos criterios generales se mantuvieron hasta finales de 2008. Entonces, sin dar aviso al IFAI, la Policía Preventiva bajó de su sitio oficial de Internet todo el directorio de sus servidores públicos, incluyendo los nombres de los oficiales a cargo de sus mandos medios y superiores. Poco tiempo después, hizo lo mismo la Secretaría de Seguridad Pública, dependencia que antes hizo una consulta al IFAI, pero procedió a eliminar nombres de los responsables de altos cargos de su sitio oficial de Internet.

<sup>1</sup> Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Texto preparado para su distribución entre los asistentes a la Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información, Lima Perú 2009. Mesa; ¿Es la transparencia un lujo frente a las amenazas de seguridad, los cambios climáticos y la crisis global económica?

# Guerra contra el narcotráfico en México y derecho de acceso a la información: ¿recuento de otro damnificado?

Juan Pablo Guerrero Amparán<sup>1\*</sup>

Información sobre el directorio de esas agencias de seguridad que había estado en Internet por mucho tiempo, desapareció de la noche a la mañana.

Debe decirse que existen por lo menos tres datos objetivos relacionados con la evolución del combate al narcotráfico por parte del gobierno federal, que pueden explicar la mayor cautela oficial.

Por una parte, las cifras de muertes violentas derivadas de la llamada lucha contra el narcotráfico, y sobre todo del enfrentamiento entre cárteles de la droga, fueron crecieron en los últimos años, hasta alcanzar más de 10 mil entre 2006 y 2008. Si bien la gran mayoría de esas defunciones se debió al fuego cruzado entre bandas enemigas, creció también el número de bajas en los cuerpos de seguridad, e incluyeron a miembros del ejército mexicano, que generalmente habían sido eximidos de la agresión de los sicarios de los carteles. En segundo lugar, creció el número de captura de supuestos jefes de los diferentes grupos de delinquentes por parte de las autoridades federales. Finalmente, en el proceso de detenciones de cabecillas de las bandas, se reveló que servidores públicos del más alto nivel, como sub-procuradores de la Procuraduría General de la República, comisionados de la Policía Federal Preventiva, o asesores directos del Secretario de Seguridad Pública, estaban coludidos con el enemigo y habían sido corrompidos por el dinero de la droga. La gran pregunta es si lo anterior justificó una revisión de los criterios para el acceso a la información relacionada con cuestiones de seguridad que impliquen una menor transparencia. La respuesta no ha sido sencilla ni ha evitado fuertes discusiones dentro del IFAI y votos divididos en su interior. La posición mayoritaria ha sido en favor de cerrar más la información gubernamental en esa materia.

Los casos que se describen a continuación son los que ilustran mejor las diferencias de opinión en el pleno del IFAI. A partir de octubre del 2008, el voto de tres comisionados contra el voto de dos (generalmente), confirmó que era clasificada, por razones de seguridad nacional, la siguiente información:

- Los rangos de salarios de los escolta de seguridad personal de algunos secretarios de estado del gobierno del ex presidente Vicente Fox (2000-2006);

- Los nombres de los mandos superiores y mandos regionales de la Policía Federal Preventiva;
- Los nombres de los comandantes primeros y segundos de las zonas y regiones militares establecidas en territorio nacional;
- Los nombres de los funcionarios que integran la Coordinación de Asesores del Secretario de Seguridad Pública;
- Número genérico de integrantes de los cuerpos de la policía militar, los paracaidistas y la banda militar en la Secretaría de la Defensa Nacional;
- El nombre de un oficial que en patrulla de la Policía Federal Preventiva levantó una infracción de tránsito a un particular, en una carretera federal.

El cambio de interpretación fue evidente: información que había sido pública o debía serlo bajo las consideraciones anteriores, dejó de serlo a partir de octubre del 2008. En mi opinión, la publicidad en cada uno de los casos anteriores no hubiera menoscabado la capacidad de las fuerzas de seguridad en una operación determinada, ni hubiera revelado, en forma alguna, información estratégica o relacionada con tácticas de operaciones específicas. No obstante, se confirmó la clasificación de esa información al comprometer su divulgación, la seguridad nacional.

La ironía estuvo en que, en varios casos, las propias agencias de seguridad o el gobierno federal hacían pública la información que, en la respuesta a la solicitud o en su alegato defensivo frente al IFAI, mantenían como reservada. Fue el caso de un alto funcionario de inteligencia, cuyo nombre fue clasificado por la Policía Federal Preventiva (PFP), que a los pocos días salió a dar una conferencia de prensa. Fue el caso también del coordinador de asesores del Secretario de Seguridad Pública, cuyo nombre "clasificado" apareció en el sitio de la Organización de Estados Americanos al participar en una conferencia pública en Washington D.C.

En esas ocasiones, la mayoría del IFAI (generalmente con los votos en contra del comisionado Gómez Robledo y el propio), confirmaba la clasificación de la información, salvo en los casos en que la dependencia ya los hubiera hecho públicos, lo cual, a mi entender, además de ineficaz, significaba renunciar a la autoridad del IFAI en definir sobre la publicidad de la información gubernamental.


<sup>2</sup> Sintéticamente, la información confirmada como clasificada para proteger la seguridad siguió los criterios siguientes: cualquier información sobre las especificaciones y detalles técnicos del armamento; cualquier información relacionada con capacidades de combate o de defensa, o de fuerza, en circunstancias específicas y delimitadas; cualquier información de inteligencia o contrainteligencia de las agencias de seguridad; cualquier información sobre tácticas y estrategias en operativos específicos, pasados o presentes; cualquier información que revele la identidad de los agentes de seguridad en operativos especiales.

En prácticamente todos los casos mencionados, la información ahora reservada en México es pública en la mayoría de los países con leyes de acceso a información, y en los países con mayor tradición en la materia, como Estados Unidos o Canadá, ésta se puede encontrar fácilmente con un buscador como Google.

El caso más preocupante se refirió a la identidad de un agente que, montado en su patrulla policiaca, impuso una infracción de tránsito a un particular. ¿La identidad de ese agente, que de hecho debe identificarse en el acto y portar una credencial con fotografía en su uniforme, debe protegerse para no comprometer a la seguridad nacional?

El hecho de confirmar que están clasificados por seguridad nacional datos sobre salarios de servidores públicos y nombres de mandos superiores implica, por principio de cuentas, que información que era pública de oficio dejó de serlo. El daño de esa nueva reserva resulta ser para el principio de la rendición de cuentas y el perjuicio se causa a la ciudadanía. Particularmente en el caso de la identidad del agente que lleva cabo la labor del patrullaje en carreteras y caminos federales: la impunidad no puede encontrar un campo más fértil que el anonimato de las autoridades públicas. En un país como México, es grave que un oficial que presta servicio al público sepa que la autoridad federal encargada del acceso a la información, el IFAI, ha determinado que su nombre está protegido ante una solicitud de información pública, por razones de seguridad nacional. La oportunidad del abuso y de la impunidad se convierte en un riesgo mayor para la ciudadanía que transita esas carreteras.

En la discusión aquí brevemente reproducida, no ha quedado clara la evidencia de que al denegarse esa información, antes pública, la pérdida en transparencia se vea compensada por la ganancia en seguridad nacional. Por el contrario, con la disminución de transparencia, puede incrementarse la desconfianza que existe en la ciudadanía en las instancias de seguridad pública.

En todos los países, la transparencia gana terreno por algún periodo, y luego encuentra grandes resistencias que implican retrocesos temporales o permanentes. Eso ha pasado en México desde el año 2006 y marcadamente desde 2008 en el ámbito de la seguridad nacional y la investigación policiaca<sup>3</sup>. La transparencia difícilmente es una graciosa concesión de la autoridad; la ciudadanía debe volver a presionar para reconquistar el terreno perdido. 

<sup>3</sup> No lo analizamos aquí, pero en enero del 2009, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, impulsada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón, que prohíbe el acceso, para siempre, a las averiguaciones previas consignadas ante juez federal por parte del ministerio público, adscrito a la Procuraduría General de la República. Hasta entonces, el IFAI había sostenido que esos expedientes de investigaciones federales, evidentes concluidos al ser sometidos ante autoridad judicial, eran susceptibles de una versión pública para el acceso a la información pública (protegiendo información personal confidencial). El asunto ha llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendrá que pronunciarse sobre la constitucionalidad de la reforma, claramente contraria a la disposición constitucional que garantiza el derecho de acceso a la información en toda la información del gobierno, sin exclusiones, aunque con las excepciones temporales por razones de interés público debidamente establecidas en ley.

Si el año pasado no hubo motivos para estar satisfechos de lo alcanzado en materia de transparencia y acceso a la información, este año menos. A casi tres años (16 de junio) de que las y los guerrerenses pueden tener acceso a la información pública gubernamental a través de los mecanismos que establece la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Guerrero, las cifras simplemente descubren un panorama muy poco alentador.

Consideremos las solicitudes de información presentadas en las dependencias del Ejecutivo estatal como indicador: de junio a diciembre de 2006 se presentaron 75 solicitudes; durante 2007 fueron 190 solicitudes; mientras que en 2008 sólo se presentaron 172 solicitudes de información (14 mensuales en promedio). El estancamiento, por no decir que el franco retroceso, es evidente.

En Chiapas, por ejemplo, de enero a septiembre de 2008 ya se habían presentado 1,326 solicitudes de información, 987 de ellas correspondientes al Ejecutivo del estado; y en Michoacán, durante 2008 se presentaron 952 solicitudes de las cuales 467 fueron al poder Ejecutivo.

Con estos números alarmantemente bajos que presenta Guerrero, es fácil prever que el estado ocupa alguno de los últimos lugares en el ejercicio de acceso a la información pública en el país. Y esto se debe a que casi nadie ha hecho la tarea que le corresponde.

1. El Congreso del Estado tiene una deuda con la legalidad que viene arrastrando desde hace nueve meses. La actual Legislatura sigue hasta hoy los pasos de su antecesora y continúa sin proponer una ley de transparencia y acceso a la información que considere los principios que se establecieron en el 6° constitucional; esto lo debieron haber hecho desde el 21 de julio de 2008, como lo mandata la propia Constitución.

Sin embargo, tan importante como la homologación de la ley estatal con el 6° de la Constitución, es que la nueva normativa considere las condiciones específicas del estado: población indígena, población analfabeta, localidades dispersas, poca accesibilidad a las nuevas tecnologías... Y sobre todo, antes de ser aprobada, la propuesta de ley debe ser sometida a discusión pública. Aunque esto suene descabellado para los



## Guerrero: también pobre en transparencia y acceso a la información

Marcos Méndez Lara\*

legisladores, lo será más aprobar una ley de transparencia y acceso a la información en lo oscuro y por un puñado de "iluminados".

Existen numerosas propuestas de instituciones, organizaciones y ciudadanos en lo particular que tienen mucho que decir; existen también las leyes de otros estados de las cuales se pueden obtener buenas ideas; y se cuenta también con el Instituto Federal de Acceso a la Información dispuesto a asesorar a cualquier legislatura en la confección de su ley. Con todos estos elementos, sería un crimen tener nuevamente, como hoy la tenemos, una de las peores leyes del país.

2. Nadie duda del esfuerzo que realiza la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (Caipetro) para contribuir a crear una cultura de la transparencia en el estado; lo que no se observan son resultados, y ahí están el bajo número de solicitudes presentadas, la carencia de diagnósticos o estudios que ayuden a entender por qué estamos así, la inexistencia de propuestas sobre cómo incidir realmente para que la ciudadanía haga ejercicio de este derecho y le encuentre utilidad, aspectos en los que sí puede incidir la Caipetro.

Este organismo recientemente presentó el informe de labores correspondiente a su tercer año de vida, y ahí destaca las numerosas actividades de capacitación, difusión y convenios de colaboración que han firmado. En su primero y segundo informes publicaron la misma información.

En su próximo informe sería interesante que presentaran los indicadores de gestión orientados a resultados (de eficacia, calidad, eficiencia y economía) de todas las actividades que hoy realiza. De esta manera podríamos conocer en qué medida se cumplen los objetivos del organismo y sin duda también se hallarían elementos que les permitieran mejorar el trabajo que realizan.


3. El gobierno del estado ha sido el gran ausente en la promoción del acceso a la información entre las y los guerrerenses; hasta hoy sólo se ha interesado en crear un sistema para la recepción y procesamiento de solicitudes de sus 70 dependencias, pero ninguna acción para difundir y enraizar este derecho entre la ciudadanía.

Tampoco ha avanzado en la transparencia informativa de sus diferentes oficinas, es decir, en una estrategia para hacer pública la información relevante sin que alguien se lo solicite.

Dice un dirigente campesino que eso es imposible, "sería un suicidio para el gobierno dar a los ciudadanos el arma de la información". Tiene razón, pero no hay que dejar de exigirlo. Promover el ejercicio pleno de todos los derechos, también es su tarea.

4. Los ayuntamientos 2005-2008 brillarán en la historia por su opacidad. Muchas veces desafiaron la ley de acceso a la información y casi nadie modificó sus prácticas respecto de la transparencia de la información.

Hoy gobiernan nuevas autoridades municipales, y nada dice que la situación será diferente. Tienen enfrente el reto de crear una página web y publicar información relevante, el diseño y seguimiento de indicadores de gestión, la creación de un sistema mínimo para el procesamiento de solicitudes de información, el ordenamiento y sistematización de sus archivos...; pero la constante en los ayuntamientos es que no tienen una estructura técnico-administrativa para asumir éstas y otras tareas, y se augura, si no hay una intervención decisiva, que sean tan opacos como los anteriores.

Por tercer año, no será terso el acceso a la información pública para las y los guerrerenses. 

\*Director de Comunicación para el Desarrollo Comunitario, AC, y coordinador del proyecto Capacitación de autoridades comunitarias y evaluación de los mecanismos institucionales de contraloría social en Guerrero

Las más recientes reformas y adiciones al Art. 16 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) que prácticamente imposibilitan el acceso a las averiguaciones previas concluidas, ponen en riesgo la libertad de prensa, y violentan nuestra garantía de acceso a la información pública consagrada en el artículo sexto constitucional. De esta forma la acción de inconstitucionalidad en contra de la medida actualmente en marcha cuenta con evidentes probabilidades de éxito.

Esta reforma es contradictoria en varios sentidos. Es contraria a la propia Carta Magna por atentar contra el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6º; también contradice el artículo 20 de la Constitución que señala que el proceso penal debe ser público; y finalmente es contraria a diversos instrumentos regionales e internacionales de defensa de los derechos humanos signados y ratificados por el Estado mexicano. Aunado a lo anterior, la reforma es claramente excesiva, llega al extremo de clasificar de forma permanente las averiguaciones previas concluidas donde se haya ejercido la acción penal, y prácticamente la totalidad de aquellas otras averiguaciones previas que aunque hubiesen concluido con el no ejercicio de la acción penal, también podrán continuar bajo reserva hasta por 12 años.

Resulta difícil aceptar que esta reforma sea un mero “error legislativo difícil de entender”, al provenir precisamente de los señores diputados que realizaron la reforma al Art. 6º. Constitucional. La ominosa reforma al CFPP es el inevitable resultado de la transparencia opaca, minimalista y de aparador que ha venido prevaleciendo en la administración pública federal, destacadamente entre los altos funcionarios de gobierno y desde luego de parte de los líderes políticos de diverso signo. Esta reforma es muy fácil de comprender precisamente porque emerge de aquellos mismos señores que hoy violan la Constitución al negarse a adecuar la Ley Federal de Transparencia y los reglamentos de transparencia del Congreso de la Unión a las disposiciones del artículo sexto constitucional. Son los mismos legisladores que nunca se atrevieron a convertir a los partidos políticos en sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia, ni en la reforma al 6º. Constitucional, ni en la reforma constitucional en materia electoral, ni en la redacción del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esos mismos señores legisladores desaprovecharon la oportunidad de oro que representó la reforma al Artículo 6º Constitucional y dejaron la puerta abierta a este tipo de embestidas por parte de la opacidad y el autoritarismo gubernamental de siempre. Ello ocurrió entre otras cosas, por no haber incluido en el texto constitucional un repertorio más robusto en materia de sanciones. La reforma al artículo sexto, hoy también muestra uno de sus flancos más vulnerables al no haber establecido la obligación de aplicar una “prueba de daño” o “prueba de interés público” en la reserva y clasificación de la información pública, para evaluar de forma técnica y objetiva el daño social resultante de la clasificación de la información pública solicitada.

En su valiente posicionamiento individual, el Comisionado del IFAI Juan Pablo Guerrero, señala que la reforma fomenta la irresponsabilidad ya que exime a la autoridad judicial de la obligación, incluida en el Art. 60. Constitucional, de motivar y fundamentar, con base en razones de interés público, sus negativas de acceso. Por ello, es necesario que la autoridad funde y motive sus decisiones para reservar y clasificar la información. No sobra decir, sin embargo, que tal argumento estaría mucho más robustecido si estuviera respaldado con la obligación constitucional de contar con una “prueba de daño” en la interpretación de las leyes de transparencia.

Los defensores de la reforma al CFPP, quieren vendernos la idea de que las nuevas disposiciones se orientan a salvaguardar el honor de las personas implicadas en las indagatorias. De forma lamentable, es necesario decirlo aquí, el propio comisionado Alonso Lujambio, como presidente del IFAI, ha utilizado este mismo argumento para apoyar la reserva de la información en averiguaciones previas. Quienes buscan defender la opacidad del ministerio público, por cierto, una de las instituciones más desprestigiadas de la administración pública y por ello paradójicamente más necesitadas de transparencia y apertura a la sociedad, tratan de situar el presente debate en el terreno del “combate eficaz a la delincuencia organizada”, y si los apuramos más, podrían llegar a sacarnos los nuevos “cocos” sociales del narcotráfico, e incluso el terrorismo puesto de moda con la “Ley Patriótica” del ignominioso ex presidente de Estados Unidos, George W. Bush.

Sin embargo habría que ser muy claros en señalar que lo que está en juego aquí es un asunto eminentemente político, no de eficacia administrativa para que los buenos policías persigan e investiguen a los malos ladrones o a los terroríficos narcotraficantes. Tampoco el móvil de la reforma al Código es un mero prurito por cuidar el buen nombre de nadie, mucho menos de los ciudadanos de a pie, quienes ellos sí verían sumamente robustecidos sus derechos con la total transparencia de las diligencias del ministerio público. Lo que está en juego aquí, además del ataque frontal y cínico al derecho de acceso a la información, es el combate eficaz a la corrupción gubernamental. Y cuando hablo de corrupción, no me refiero solamente a la deplorable corrupción cotidiana del Ministerio Público, esa que se refleja en la famosa mordida y que se maneja en pesos y centavos, sino a la corrupción estructural y sistémica que alcanza los más altos niveles de gobierno y que invade las funciones centrales del Estado. Una corrupción que no involucra sólo a delincuentes menores, sino principalmente a quienes abusando de su autoridad, cotidianamente burlan nuestras leyes y manchan nuestras instituciones.

Habría que preguntarnos si lo que realmente provocó la actual embestida al artículo 60 Constitucional y a la Ley Federal de Transparencia fue el supuesto interés por asegurar la eficacia de las tareas investigadoras, o más bien la desesperación y el malestar causado por las solicitudes de acceso a las averiguaciones previas

# Opacidad, corrupción e inconstitucionalidad en el Ministerio Público

Irma Erendira Sandoval<sup>1</sup>


de gente como Genaro García Luna, Vicente Fox, la señora Martha Sahún, Jorge y Manuel Bribiesca, Elba Esther Gordillo, Juan Camilo Mouriño, Diego Fernández de Cevallos, Francisco Gil Díaz y otros conspicuos personajes vinculados con el poder, el dinero y sobre todo con el partido en control del gobierno federal. Es evidente que la forma en que estos señores deberían cuidar su buen nombre, no es cobijándose en la opacidad sino a través de mayores niveles de transparencia que los obligue a un comportamiento más responsable y honesto en sus tareas públicas.

Finalmente no quiero terminar estas reflexiones sin dejar constancia de la preocupante similitud entre la violación constitucional del actual CFPP, y el famoso caso de las boletas electorales. Como en el caso de las boletas electorales, la autoridad se niega a transparentar la gestión pública, bloquea la rendición de cuentas e impide que los ciudadanos se alleguen de la información necesaria que les permita valorar la calidad del desempeño de sus autoridades. Como en el caso de las boletas electorales, la autoridad pasa por alto el principio de máxima publicidad consagrado en la Ley Federal de Transparencia, y hoy también en la Constitución. Como en el caso de las boletas electorales, el gobierno utiliza la coartada de no aplicar la ley especial en la materia, y aplica la normatividad de un Código que no tiene por objeto regular el acceso a la información. Hoy también se acude a pretextos ilógicos y rimbombantes como el de la eficacia y el honor en el caso del CFPP o la "indisponibilidad" o "la razonabilidad de la petición" en el caso de las boletas electorales. Aquí también se ha violentado la constitución, se ha menospreciado el punto de vista de la ciudadanía, se han ignorado los posicionamientos de las comunidades académicas, del periodismo y la comunidad de transparencia a nivel internacional, tal como ocurrió en el caso de las boletas electorales.

De hecho, me atrevería a señalar que la impunidad ocurrida en el caso de las boletas electorales, es el percursor inmediato de esta nueva embestida a la transparencia. Quienes desde el principio pugnamos por abrir y transparentar el desempeño de nuestras autoridades electorales, ya avizorábamos que este tipo de violaciones y ataques a nuestro derecho de acceso a la información se recrudecerían y se multiplicarían si consentíamos ese abuso. Es por ello reconfortante y alentador, que en medio de esta otra nueva crisis en materia de transparencia, seamos por fortuna más los que levantan la voz.

Sin embargo no dejan de ser llamativas las paradojas y notorias las insuficiencias. En el primer caso es llamativo que hoy la CNDH que se ha caracterizado por la más absoluta opacidad en la forma en que opera, por ejemplo negando el acceso a los expedientes de queja, que serían el equivalente de las averiguaciones previas, presente una acción de inconstitucionalidad. Ojalá que la CNDH aproveche la oportunidad para empezar a predicar con el ejemplo y permita el acceso ciudadano a información sobre su forma de calificar, investigar, dar seguimiento y resolver las quejas ciudadanas. El reglamento de transparencia de la CNDH también viola de manera flagrante las disposiciones del artículo 6° constitucional. Resulta paradójico por ello que ahora el ombudsman quiera convertirse en el paladín de la transparencia, cuando está sentado encima de una montaña de opacidad en su propia institución.

Por parte de las insuficiencias también es necesario señalar la actitud timorata de nuestra máxima instancia en materia de transparencia, el IFAI. Llama la atención que el miércoles pasado la mayoría de los comisionados del pleno hayan dispuesto colocar el nuevo texto del Código de Procedimientos Penales por encima de la Ley de Transparencia y con ello proyecten negar el acceso a toda información relacionada con las averiguaciones previas. Esta decisión desoye la jurisprudencia en la materia que señala que por encima de la ley general siempre debe prevalecer la ley especial, y en contra de su mandato constitucional, colabora con la opacidad legitimando este nuevo ataque al Estado de Derecho.

Habría que demandar que en el IFAI, la posición disidente, expresada por los comisionados Juan Pablo Guerreño y Alonso Gómez Robledo, tenga eco y la institución siga resolviendo los recursos de inconformidad sobre averiguaciones previas como ha venido haciéndolo hasta el momento, aplicando la ley de transparencia. Ante los embates es necesario actuar, no esperemos a que sepulten nuestro derecho de acceso a la información y que las averiguaciones previas después nos sean ofrecidas en vitrinas insultantes. 

<sup>1</sup> Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Intervención presentada en la Mesa de Análisis sobre las Reformas al art.16 del CFPP. 16 de Febrero de 2009.

Conscientes de que la mejor manera de seguir avanzando en la consolidación de la transparencia del quehacer gubernamental y mejorar las prácticas en esta materia es trabajando a la par con la sociedad, en septiembre del año pasado, el InfoDF abrió una nueva etapa en la forma de hacer políticas públicas en el Distrito Federal al crear la “Mesa de Diálogo por la transparencia”.

La “Mesa de Diálogo” fue concebida como una instancia de comunicación directa entre la sociedad, los Entes Públicos y el órgano garante de la ley de Transparencia. Entendiendo el diálogo no sólo como un método de trabajo, sino también como una expresión de los cambios democráticos que trae consigo la transparencia.

Con el establecimiento de la “Mesa de diálogo” se crea un mecanismo de interlocución directa entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales y contribuimos con la creación de un círculo virtuoso en el que las organizaciones tienen la posibilidad de expresar de manera directa sus principales preocupaciones en temas centrales y proponer estrategias de acción viables para mejorar las políticas públicas.

Por su parte, los gobernantes tienen la oportunidad de conocer con mayor precisión las inquietudes de la sociedad, hacerse de nuevas alternativas para resolver los problemas públicos, dotar de mayor legitimidad a sus acciones y fortalecer el entramado de sus instituciones al contar con participación ciudadana de mayor calidad.

Con la finalidad de crear una instancia en la que gobernantes y gobernados tengan un peso equitativo se integró por

6 representantes de áreas estratégicas de gobierno y por 6 representantes de organizaciones sociales que a lo largo de varios años se han empeñado y comprometido con tareas que han derivado en una mayor transparencia gubernamental y un ejercicio más amplio del derecho de acceso a la información pública, tanto en nuestra ciudad como a nivel nacional.

Así, actualmente esta “Mesa de Diálogo” cuenta con la participación permanente de representantes de las siguientes organizaciones: FUNDAR, A.C.; Alianza Cívica, A.C.; Cultura Ecológica, A.C.; CIMTRA; DECA, Equipo Pueblo, A.C.; y Article XIX; Mientras que en representación de las autoridades gubernamentales participan funcionarios de: la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La “Mesa de Diálogo” se instaló en la sesión del jueves 11 de septiembre de 2008. El Jefe de Gobierno del D.F., Marcelo Ebrard Casaubón, el Diputado Víctor Hugo Círego, Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del D.F. y el Magistrado Edgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del D.F. asistieron a la instalación de la mesa y frente a todos se comprometieron a continuar impulsando el derecho de acceso a la información pública en sus ámbitos de competencia y a realizar las acciones necesarias para concretar los acuerdos alcanzados por los integrantes de la Mesa.

En esta primera sesión, se acordaron los objetivos generales sobre los cuales se

integraría el programa y los ejes temáticos a abordar durante los trabajos del periodo 2008-2009, también se aprobó el Reglamento Interno de la Mesa de Diálogo por la Transparencia. Los primeros ejes temáticos definidos fueron la seguridad pública y el medio ambiente.

#### **a) Seguridad pública**

La mejor manera de que las autoridades ganen credibilidad y disminuyan los índices delictivos en la ciudad es mediante la ciudadanización de la seguridad pública. Por ello es necesario que las autoridades se acerquen a la población, informen de sus programas y den a conocer datos claros y oportunos sobre las zonas con mayor incidencia delictiva, números de asaltos y medidas que se están implementando. Sólo con información oportuna y veraz la sociedad podrá participar de manera eficaz en la construcción de las políticas públicas para hacer de esta ciudad un lugar seguro para vivir.

Por este motivo, en sesión efectuada el viernes 7 de noviembre de 2008, se abordó un tema de gran relevancia para los capitalinos: la seguridad pública. En esta segunda sesión se propuso generar un espacio alternativo para efectuar el análisis y la discusión de los indicadores de gestión en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia.

La información de calidad es importante para dotar a la ciudadanía de capacidad de acción. Sin embargo, si esta información no es presentada de manera accesible al público en general o en un nivel de detalle que no sea adecuado a sus intereses, la información presentada resulta de poca utilidad.

# La “Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal”, un nuevo modelo de hacer políticas públicas

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

Comisionado Presidente del InfoDF

Por ello, actualmente autoridades y organizaciones sociales están elaborando un Catálogo Único de Delitos para el Distrito Federal centrado en las actividades delictivas que más le preocupan a la ciudadanía, que incluya un enfoque de género y de derechos humanos y que, además, incorpore un lenguaje accesible al ciudadano común.

Una de las preocupaciones de las organizaciones sociales es la diversidad de indicadores utilizados en esta materia, por lo cual, las instancias de seguridad pública (SSPDF), procuración de justicia (PGJDF) y administración de justicia (TSJDF) están trabajando en la homogeneización de la clasificación de los delitos. De esta forma se dará una mayor solidez a las bases de datos y a la información que sirve para generar la estadística delictiva. Esto permitirá que la información sea más entendible a todos los ciudadanos.

También se acordó la elaboración de un cartel titulado “La Transparencia es útil, fortalece la seguridad pública”, dirigido a la ciudadanía para difundir la importancia del derecho de acceso a la información en materia de seguridad pública. Con estos carteles se busca fomentar el acercamiento de los ciudadanos y las organizaciones sociales con las autoridades, en un tema tan sensible y prioritario en la vida cotidiana de esta ciudad. A la fecha ya fueron diseñados los carteles y se están distribuyendo entre los sujetos obligados para su publicación.

Adicionalmente, se integró un grupo de trabajo para elaborar una metodología que permita mejorar la presentación y el análisis de la información presupuestaria relativa al gasto en materia de seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia.

## b) Medio ambiente

La capacidad de la sociedad para participar de manera oportuna y significativa en mejorar el medio ambiente, aspecto que incide de manera significativa en su calidad de vida, depende en gran medida de que cuente con la información pertinente.

Por esta razón, en la tercera sesión que se realizó, el jueves 12 de marzo de 2009, se abordó el tema “Medio Ambiente y Transparencia en el Distrito Federal”. En esta reunión se obtuvieron propuestas que sin lugar a dudas contribuirán a hacer de esta ciudad un mejor lugar para vivir.

Gracias al trabajo desarrollado en esta mesa actualmente se está trabajando en el mejoramiento de las páginas de Internet, en la construcción de un portal de transparencia ambiental y en elaboración de indicadores de gestión para evaluar el desempeño del gobierno y el impacto de las políticas públicas en materia ambiental.

También se integró un equipo de trabajo para la elaboración de mapas delegacionales con información detallada y sencilla sobre calidad del aire y agua, denuncias y delitos ambientales, áreas protegidas, suelos de conservación y niveles de contaminantes; con lo cual se espera que los capitalinos puedan contribuir a mejorar su entorno.


Además, se conformó un equipo de trabajo encargado de analizar información presupuestaria en materia ambiental, pues la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos es fundamental para evaluar el impacto de las políticas. Ello incluye transparentar las donaciones y los

préstamos que recibe el gobierno del DF de organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para impulsar proyectos ambientales en el Distrito Federal.

Otra de las propuestas emanadas de esta mesa fue la realización de una “Feria de la Transparencia” como un instrumento para difundir el derecho de acceso a la información, la cual se llevará a cabo el próximo 27 de septiembre de este año y en la cual se incluirán, entre otros elementos: Carpa de acceso a la información, área lúdica, sala de conferencias, así como carpa del InfoDF y la Sociedad Civil.

Esta forma de trabajar ha demostrado su eficacia en llevar la transparencia y el acceso a la información a niveles concretos de aplicación, más allá del discurso político y la formalidad legal. Los resultados y el compromiso son claros, la “Mesa de Diálogo” evidencia que la mejor forma de mejorar el desempeño gubernamental es con la participación informada de sus gobernados.

En las siguientes sesiones se tratarán temas importantes para esta ciudad como la transparencia en los programas sociales, en materia electoral y presupuestaria, por mencionar algunos.

Esperamos seguir contribuyendo a que las organizaciones sociales profundicen su trabajo para formar al nuevo ciudadano informado y participativo, al ciudadano de la transparencia, el que la democracia mexicana demanda. 



## Los cimientos: primera generación<sup>1</sup>

La transparencia ha ganado un importante terreno en la construcción democrática de nuestro país y particularmente en el DF, en donde a partir de mayo de 2003, que se publicó la primera Ley en la materia, se abrió el camino para el establecimiento de este mecanismo de rendición de cuentas y de comunicación entre el estado y la sociedad y en donde ésta se ha convertido en una de sus fortalezas.

Desde esa fecha se han registrado importantes avances en materia de desarrollo normativo, en la construcción institucional y en la aplicación de nuevas tecnologías de comunicación, que en conjunto han aportado los elementos para hacer de la transparencia una política más efectiva y más estructurada, a la vez que le permite a la gente ejercer de una manera más sencilla su derecho a saber.

En materia normativa se han logrado avances significativos al contar ya con una Ley de Transparencia que no solo se armoniza con el artículo 6° constitucional, sino que va más allá, favoreciendo el acceso a la información e incorporando como sujetos obligados directos a los partidos políticos. Se ha dotado por primera vez a la ciudad de una Ley de Archivos que dará paso a una adecuada y homogénea organización del acervo documental de todas las instancias gubernamentales, tarea indispensable para hacer eficiente el acceso al mismo. Y por último, se ha emitido una Ley de Protección de Datos Personales que regula el acceso, la rectificación, la cancelación y la oposición a los datos personales en manos de entes públicos recogiendo las opiniones de expertos nacionales e internacionales.

A nivel institucional los avances también han sido significativos. La transformación del órgano garante en una instancia exclusivamente ciudadana a partir de marzo de 2006, fue un paso determinante para dotarlo de una real autonomía y dar paso a su credibilidad ante la sociedad como guardián de sus derechos. La creación por mandato de Ley de los Comités de Transparencia y, por primera vez de manera explícita, de las Oficinas de Información Pública y la asignación de responsabilidades de las mismas, reflejan también un gran paso adelante en materia de construcción institucional. Por último en este aspecto no se puede dejar de mencionar a la Red de transparencia (RETAIP), única en su tipo en el país, que ha permitido generar una comunicación y coordinación fluida entre el órgano garante y los responsables en los entes públicos de las distintas tareas que involucra el derecho de acceso a la información. Hoy en el DF hay 131 sujetos obligados de la Ley, 92

de ellos, entes gubernamentales, con alrededor de 250 servidores públicos atendiendo las oficinas de información pública.

El Distrito Federal da un gran paso en materia tecnológica al poner el teléfono (Tel-Info) como vehículo para realizar solicitudes de información, marcando una importante distancia con lo que sucede en este aspecto en el resto del país. Ello sin dejar de aplicar el sistema electrónico de recepción y registro de solicitudes INFOMEX, que afortunadamente se empieza a generalizar en el país y sin dejar de encabezar mejoras al sistema, lo que se ejemplifica con la puesta en marcha de INFOMEX II "recargado", que en versión exclusiva del DF involucra innovaciones que buscan perfeccionar y facilitar su operación tanto para usuarios como para operadores.

No obstante los avances aquí reseñados en estos tres grandes campos, no hay duda que hay muchos aspectos que se deben y se pueden mejorar y consolidar y que en ello se tendrá que trabajar sin detenerse. Pero sin duda ya constituyen cimientos firmes para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en condiciones nunca antes dadas; la información que de oficio deben exhibir los entes en sus sitios de Internet es abundante y las recientes evaluaciones nos indican que ello se hace cada vez con mayor homogeneidad y calidad por parte de todos los sujetos obligados. Las posibilidades de acceder y obtener información, así como las de defender su derecho si se sienten afectados, se han fortalecido enormemente con las herramientas técnicas y normativas puestas en marcha.

Poder ver y poder acceder son piezas claves del *derecho a saber* y cuentan con bases firmes para su ejercicio pleno. En ello se ha significado lo que debemos identificar como una primera generación de la política de transparencia en el DF; pero establecer buenos cimientos para el ejercicio de ese derecho, es solo el primer paso.

### Los nuevos retos

La posibilidad de acceder y de ver un gran volumen de información, y la puesta en marcha de normas y herramientas tecnológicas que lo facilitan y le garantizan a las personas la defensa de su derecho, han representado una gran esfuerzo, que coloca a la sociedad en la posibilidad de ejercer en mejores condiciones un derecho fundamental.

No obstante la sociedad esta evolucionando a mayores niveles de participación y de exigibilidad en materia de acceso, de rendición

<sup>1</sup> Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info DF).

# Transparencia Focalizada

## Hacia una nueva generación de transparencia para el DF

Jorge Bustillos Roqueñí

de cuentas y de participación en los procesos. Ello demanda que esa apertura general a la información se dirija también a procesos específicos relevantes, a trámites y actividades que le permitan a las personas entender la tarea sustantiva de los entes públicos y beneficiarse de éstas, para tomar decisiones, para intervenir. Porque ya no le basta con ver y acceder a información, se trata ahora de una sociedad que demanda que la transparencia le permita *entender*. Así es como el acceso a la información general debe enriquecerse con información enfocada a temas de alto interés para la población para la que está enfocada la política pública, para que tanto el quehacer gubernamental como sectores sociales específicos, puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia.

La información en volumen y seccionada como ahora se encuentra en los sitios de transparencia de los entes, no permite muchas veces ver lo relevante del quehacer gubernamental; es información que en los mejores casos cumple con las obligaciones de la Ley, pero no explica ni permite entender la importancia, los alcances y los dilemas con los que se encuentra la actividad gubernamental. Así la información no estimula su ocupación por parte de la sociedad.

Por ello el reto al que hoy debemos invitar a los entes públicos es a generar políticas que estimulen el uso de la información por parte de la sociedad, ofreciendo información útil para la población a la que pretende dirigir sus esfuerzos, que los conecte con sus destinatarios. Se trata de asumir el reto de dar lugar a una nueva generación de transparencia en el DF, dar lugar a la transparencia dirigida, a la transparencia focalizada.

### La transparencia focalizada

Haciendo una revisión de lo que viene sucediendo en otras partes del mundo, advertimos que desde 2004, el Gobierno de Canadá ha establecido políticas específicas en materia de transparencia, las cuales buscan que la calidad de la información no se vea mermada por el nivel de especialización que llegara a tener el ente público. En Estados Unidos también, desde 2007, la academia y algunos sectores empresariales, han empezado a demandar del gobierno, información útil y en un lenguaje entendible, conocido como lenguaje ciudadano, que pueda traducirse en beneficios concretos, e incluso, pueda incentivar la participación de la comunidad.

En el ámbito nacional y en el DF en distintos foros, hemos empezado a compartir la preocupación por dar lugar a una fase superior de la transparencia, que en ocasiones hemos denominado como el


“segundo piso” de la transparencia, en otras, como transparencia pro-activa o dirigida y a partir de octubre de 2008 se empieza a introducir en los portales de los entes del gobierno federal con “transparencia focalizada”.

Pero en si ¿qué es la transparencia focalizada?, se trata en pocas palabras de dar un paso adelante en la oferta de información, de traducir la información pública relevante en un formato comprensible, sencillo y de fácil acceso, que obedezca a la misión del ente, pero ante todo, que obedezca al interés y a las demandas de información de la población; se trata de ofrecer de esta manera información útil y de calidad, que le permita a la gente obtener respuestas y beneficios específicos, así como resolver problemas determinados.

Uno de los puntos medulares de la transparencia focalizada es que el detentador de la información, se adelante a las demandas ciudadanas haciendo públicos de forma pro-activa aquellos datos que en manos de los ciudadanos, puedan generar incentivos y comportamientos benéficos para la sociedad y que éstos le sean proporcionados en un lenguaje comprensible.

Sabemos que en repetidas ocasiones las personas que buscan información gubernamental sobre una acción relevante, no la encuentran en la información de oficio. Entonces van directos a solicitarla una y otra vez, cuando el que la posee muy bien podría anticiparse a ello y darle un nuevo y mejor orden de prioridad a la información que ofrece en su portal de internet y ahorrarles tiempo a los usuarios. La transparencia focalizada es una respuesta a esa demanda.

Los entes públicos, por medio de esta nueva modalidad de transparencia, deben satisfacer *objetivos específicos* de un grupo poblacional determinado, con **información sencilla y clara** empleando el **lenguaje ciudadano**, utilizando no solamente el internet, sino que también, aquellos **medios de comunicación idóneos**, que sean útiles de acuerdo al grupo al que se enfoca la información. Al focalizar los temas el ente público debe tomar en cuenta el valor de la información para el grupo social al que va dirigido, la comprensibilidad de la información y su precisión.

La implementación de esta nueva generación de transparencia en el Distrito Federal pondrá a prueba la voluntad política de las instituciones gubernamentales y de partidos políticos, y requerirá de un fuerte empuje de la sociedad y del órgano garante de la Ley. 

Es casi un lugar común afirmar que en los últimos seis años en México ha habido una suerte de oleada legislativa en materia de transparencia. A partir de 2002 y en los cinco años posteriores, la federación y los distintos estados fueron promulgando sus respectivas leyes de transparencia.

Sin embargo, cuando uno analiza las leyes de transparencia, ve que lejos de haberse establecido niveles de exigencia comunes que puedan garantizar a alguien que vive en Baja California, Oaxaca o Yucatán, el mismo derecho fundamental, que es el derecho de acceso a la información y a la transparencia, lo que uno encuentra son grandes asimetrías.

Incluso, después de la reforma de julio de 2007 que elevó a rango constitucional la materia de transparencia, seguimos encontrando fuertes disparidades, -y como ya decía Lourdes Morales- no parecen tener que ver con las características regionales de los estados en donde se emiten las distintas leyes. No podemos decir que estados que tienen mejores niveles de desarrollo, tengan mejores leyes de transparencia, ni tampoco que estados con mayores niveles de marginalidad social tengan leyes de transparencia más deficientes. Tampoco tiene que ver con el partido que esté en el gobierno en ese momento, encontramos estados que tienen claras deficiencias en sus leyes y que están gobernados igual por el PRI, el PAN, o el PRD.

Baja California es un caso, gobernado por el PAN, Baja California Sur, por el PRD, Campeche, por el PRI, son ejemplos de leyes de transparencia con claros rezagos porque sus congresos no han sintonizado sus leyes a las disposiciones del artículo sexto constitucional. Como contraparte, existen leyes de transparencia que son un ejemplo de concordancia con el mandato constitucional en la materia en entidades gobernadas por el PAN como Morelos, por el PRD como el Distrito Federal, o por el PRI como Veracruz.

Después de cinco años en que las entidades federativas fueron promulgando sus respectivas leyes de transparencia y acceso a la información, en lo que parecía ser un círculo virtuoso de trabajo legislativo ante una muy sentida exigencia social, se hicieron evidentes las enormes asimetrías que existían entre ellas.

Fue esta divergencia entre las leyes locales y la demanda social de transparencia y rendición de cuentas, lo que animó la reforma al artículo sexto constitucional; el proceso de reforma tuvo una marca del federalismo porque surgió de la periferia hacia el centro, a partir de la iniciativa de tres gobernadores de tres diferentes partidos: Chihuahua gobernado por el PRI, Aguascalientes por el PAN y Zacatecas por el PRD. El Congreso Federal aprobó incorporar siete párrafos al artículo Sexto constitucional para que la transparencia fuera la guía y orientación de la gestión pública a lo largo y ancho del país.

La clave federalista de la reforma constitucional se estableció desde el primer párrafo de dicha enmienda constitucional que reza: "Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo federal, estatal y municipal es pública..." Pero también está en los Transitorios que previeron que la federación, los estados y el D.F., deberían de expedir sus respectivas leyes de transparencia o realizar las modificaciones que fueran necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de la mencionada reforma constitucional; plazo que venció el 20 de julio de 2008.

Vale la pena comentar que el mismo legislador federal que redactó el mencionado Transitorio, ha incumplido con el mismo, al no haber reformado la Ley Federal de Transparencia para contemplar lo que está ahí cabalmente establecido; además, hay otros estados como Baja California, Campeche, Guerrero y Tlaxcala, que tampoco han sometido sus respectivas leyes de transparencia a las adecuaciones necesarias para estar en correspondencia con el artículo Sexto constitucional.

Cuatro estados más tuvieron reforma legal fuera del plazo fijado por el Transitorio, y desde luego está el caso enigmático de Querétaro, cuya reforma fue objeto de una acción de inconstitucionalidad, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de la transparencia. Nuestro arreglo constitucional, hoy, hace posible corregir vulneraciones o violaciones al derecho de acceso a la información por la vía de la intervención del órgano de control constitucional y esto es ya una noticia alentadora.

Con el propósito de ilustrar las disparidades que siguen presentándose entre las leyes estatales de transparencia, abordaré los principios rectores señalados en el artículo Sexto.

En primer lugar está el principio de máxima transparencia que señala que la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público, que además, requieren reserva de ley, es decir, tienen que estar claramente establecidas en la norma.

Esta reserva de ley hace que existan causales de reserva o confidencialidad que responden a criterios universales; que se encuentran recogidas en las distintas leyes en el mundo y que se refieren, por ejemplo, a información de seguridad nacional o seguridad pública, aquella que es parte de un proceso administrativo o de un proceso judicial que está en vías de sustanciación o ser parte de una investigación judicial en curso, los secretos fiscales, bancarios, etc.; o incluso, información que puede dejar en desventaja comercial o industrial a alguna persona moral.

Sin embargo, existen leyes que establecen causales genéricas de reserva que permiten un alto grado de discrecionalidad por parte de la autoridad para definir la razón que permite la reserva, que es el interés público. Por ejemplo, en Baja California se habla de información "Que pueda causar perjuicio o daño grave a las funciones de las instituciones públicas o procedimientos ante Tribunales administrativos o de trabajo que estén en trámite o concluidos", o sea, no hay ninguna posibilidad de dar información que la autoridad considere que está o que pasó por algún juicio administrativo o laboral.

En Campeche una causal de confidencialidad es la que el titular decida establecer, cito, "discrecionalmente el titular del ente público determinará que sólo los funcionarios deban conocer esa información, en razón de las funciones que desempeñe". Un ejemplo más se encuentra en la Ley de Aguascalientes, que reserva estudios, proyectos y presupuestos cuya divulgación pueda causar daño al interés del estado. Difícilmente podría pensarse en algo más ambiguo o indeterminado que deja un amplio margen de maniobra a la autoridad, para justamente, negar la información, amparada en una disposición legal.

# Avances y retos del ejercicio del DAI en el marco de las asimetrías regionales de México.

Jacqueline Peschard.<sup>1</sup>

Un segundo principio señala que “el acceso a la información será gratuito” y que “no habrá necesidad de acreditar interés alguno o justificar para qué se va a utilizar la información”, que es una exigencia básica que no implica elaboración alguna.

Así, por ejemplo en Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Tlaxcala, se tiene como requisito para acceder a la información que el solicitante se identifique con firma, que es un dato personal, confidencial. Con firma o con documento oficial en Campeche y Tlaxcala aparte de requerirse tener la nacionalidad mexicana. En estos casos se desconoce el carácter de derecho fundamental del acceso a la información, pues se agrega un requisito que hace claramente excluyente el ejercicio de este derecho.

En Querétaro, la sola búsqueda de la información ya implica un cobro, rompiendo claramente con el principio de gratuidad.

Vale la pena señalar que hay una diversidad enorme en los cobros de derechos de reproducción de la información, hay estados en donde la reproducción es gratuita, tanto para una copia simple como para una copia certificada; mientras que en 16 estados se cobra la copia simple y la certificada a un precio de entre treinta centavos y un peso, pero en otros se cobran más de diez pesos por la copia certificada.

Un tercer principio se refiere a los mecanismos de acceso que deberán sustanciarse ante organismos especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y decisión. Aunque todas las leyes prevén un procedimiento para controvertir las negativas de acceso a la información, en algunos casos se prevén órganos garantes que están lejos de ser especializados. Se deja en manos de un tribunal contencioso administrativo como en el caso de Baja California, en un tribunal superior de justicia, como en Baja California Sur, en el tribunal estatal electoral como en el caso de Sonora y hay casos como el de Guerrero en el que se prevén, tres instancias para resolver la queja de los solicitantes, haciendo menos ágil el proceso de resolución, lo cual es indispensable ya que si la información no está a la mano, difícilmente sirve para algo.

Hay otro tipo de limitaciones como en el caso de Puebla, donde el órgano garante no es competente para resolver inconformidades por deficiencias en la entrega de información en municipios; excluye a la unidad básica de la organización política del país, con la que la población tiene relación directa. Difícilmente podríamos encontrar una limitante mayor, si la población no tiene acceso a la información que generan los gobiernos municipales se hace nugatorio el ejercicio del derecho.

Todavía hoy, existe gran diversidad en las leyes de transparencia que permite que los órganos garantes, por ejemplo, en Baja California o

Baja Sur sean meros auxiliares de los sujetos obligados o que sólo tengan facultades para promover el derecho, pero no para resolver si procede o no la entrega de información, realmente son estados sin órganos garantes. Es en este acto en el que se actualiza el ejercicio efectivo del acceso a la información, pues el trabajo de los órganos garantes no es solamente dar a conocer el derecho y difundirlo, sino trabajar de la mano del solicitante para velar que la información que se proporcione al público, no solamente sea lo que quiere el solicitante, sino que sea veraz y completa.

Otro principio establecido es el que se refiere a la manera en que deberán de organizarse y preservarse los documentos para asegurar su fácil localización. En Baja California Sur y en Guerrero no existe regulación para la preservación de documentos, ni tampoco para actualizar los archivos administrativos. A pesar de que el tema de la organización de los archivos no suscita grandes debates, su importancia es muy alta porque de dicha regulación depende que la información sea efectivamente accesible y que cumpla con las características que debe tener. Si una autoridad tiene facultades para contar con cierta documentación, ésta debe existir y no podría dar lugar a inexistencias. En días pasados se aprobó en la Cámara de Diputados una ley de archivos que deja en manos del Archivo General de la Nación y la Secretaría de la Función Pública el establecimiento de lineamientos en materia de gestión documental. En este sentido es importante que la minuta que pase al Senado sea analizada por la Cámara revisora a fin de que la norma cubra los estándares internacionales en la materia.

No quiero dejar de mencionar otro aspecto que es la otra cara de la moneda de la publicidad, el principio de la protección a los datos personales, confidenciales, que se refieren a la vida privada de los individuos. Hay tres entidades que ya cuentan con Ley de Datos Personales para garantizar de manera cabal y con todas las condicionantes claramente específicas de acceso, de corrección, cancelación y de oposición (los llamados derechos ARCO) a los mismos datos de parte de sus titulares. El tema de la protección de datos personales se ha ido reconociendo como relevante en nuestro país.

Quiero referirme también al tema de las sanciones, que a todos nos preocupa, frente al desacato o cumplimiento de las normas de transparencia. Aunque todas las 32 leyes y la federal prevén sanciones a los servidores públicos que hagan mal uso de la información pública, ya sea porque la ocultan, porque la manipulan o porque no la proporcionan después de una resolución favorable al caso, hay una variedad de disposiciones legales.

La primera diferencia está en las leyes que prevén que los propios órganos garantes sean los sancionadores y las que dejan esa tarea

<sup>1</sup> Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Conferencia inaugural presentada en el Seminario: Avances y retos de la transparencia en México: Lecciones desde el federalismo, organizado por Alianza Cívica y la Unión Europea el 21 de abril de 2009 en la ciudad de México.

en manos de otra autoridad que generalmente cumple las veces de la contraloría. Las autoridades que carecen de facultades sancionadoras, suelen remitir las sanciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el problema aquí es que las sanciones que se prevén en esa ley son sanciones genéricas de los servidores públicos, es decir, no permiten la gradación de las faltas para saber cuáles son más graves, cuáles más leves, y entonces, darle al sancionador un parámetro claro para identificar el nivel de gravedad de las faltas.

Es cierto que sería inconstitucional que estuvieran establecidas sanciones para cada falta, no dejando espacio de valoración para el juez, pero sí ayudaría que existiera un rango de sanciones para cierto tipo de faltas en la materia, porque ello da certeza, para saber si el tipo de falta merecería una sanción de tipo X o Y.

Creo que este es uno de los rubros que requiere de mayor elaboración para el cumplimiento de la Ley de Transparencia, para que ésta no dependa solamente de la buena fe de los sujetos obligados en un contexto donde existe una falta de cultura de legalidad muy extendida, no sólo en las mentes de los servidores públicos, sino en las de los ciudadanos. El ideal, en mi opinión, sería que con la sola fuerza de la norma se contuvieran las conductas infractoras, que es lo que sucede en países de culturas cívicas asentadas, pero me hago cargo que esto requiere que se implanten en las mentes de los servidores públicos la cultura de la transparencia, entendida como una práctica social cotidiana.

Por último, quiero referirme a “la ampliación del universo de los sujetos obligados”, que es un tema que está en la agenda pública. El reconocimiento creciente que han tenido las leyes de transparencia, ha permitido que la obligación de someterse plenamente al escrutinio público se extienda más allá de los organismos públicos, para alcanzar a las entidades de interés público como son los partidos políticos, los sindicatos o incluso organizaciones civiles que reciben recursos públicos.

Hoy, las leyes de 18 estados establecen que los partidos políticos son sujetos obligados directos y en 13 son considerados sujetos obligados indirectos. Yo siempre había pensado que había gran diferencia en que fueran sujetos directos o indirectos, hoy entiendo que la diferencia se reduce a la agilidad del procedimiento de acceder a la información. Donde los partidos son sujetos obligados indirectos, la información se solicita al IFE, si se tiene la información, la dará inmediatamente y si no, tiene que ir a los partidos a solicitarla, retrasando la puesta a disposición de la información. Cuando los partidos son sujetos directos, se pide la información al partido y el mecanismo es más ágil, pero el nivel de exigencia de transparencia no varía.

En cuanto a los sindicatos, creo que apenas empieza a pensarse en el esquema de transparencia, aunque ya hay tres leyes estatales que los contemplan como sujetos obligados indirectos. Hay que reconocer que éstos tienen una identidad doble, por un lado son organizaciones sociales que garantizan el derecho de asociación gremial y, por esa razón, el Estado no debe de inmiscuirse en su vida interna y de esto estoy convencida, pero por otro, son instancias de interés público, porque son los canales legalmente establecidos para actualizar un derecho fundamental como es el de asociación y porque reciben fuertes sumas de dinero público. Por lo anterior tienen que sumarse, subirse a estas no entidades públicas, pero sí entidades hermanadas en la responsabilidad de erigirse en sujetos obligados de la transparencia. Y como ustedes saben, hay leyes estatales que contemplan, como es el caso de Morelos, a todas las organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos como obligadas a transparentar el uso de dichos recursos.

Las asimetrías regionales en materia de transparencia son reflejo de nuestro federalismo, mal entendido y generador más que de autonomías estatales, de una fragmentación de principios, porque no puede ser pretexto para incumplir con los ejes rectores de un derecho fundamental como es el de acceso a la información. El reto entonces es cómo activar nuestro federalismo sin que ello vaya en detrimento del derecho de acceso a la información, cómo utilizar nuestras diferencias para potenciar el derecho y no para empobrecerlo. ♀

El lunes 20 de abril de 2009, el *Bank Information Center* (BIC) y *Fundar*, *Centro de Análisis e Investigación*, organizaron un taller con miembros de organizaciones de la sociedad civil de México, Guatemala, Nicaragua y Brasil, con miras a participar en las consultas públicas que el Banco Mundial está realizando en el mundo para revisar su política de divulgación de información pública.

**Jorge Romero**, director ejecutivo de *Fundar*, después de dar la bienvenida a los asistentes al taller, resaltó la necesidad de convertir en un tema relevante el acceso a la información de las instituciones financieras como el Banco Mundial. La importancia de este tema radica en que México ha sido usuario de los recursos para financiamiento del Banco Mundial y de los bancos de desarrollo. Sin embargo, aun no está disponible toda la información sobre los donativos, créditos, objetivos y términos de contratación de estos recursos, a pesar de que en el país se presume, desde hace 10 años, que existe transparencia en materia presupuestaria.

**Valeria Enríquez**, investigadora de *Fundar* y organizadora del Taller, destacó que el objetivo del mismo es reunir a personas de distintas organizaciones con diversos intereses, unidos por un eje común que es buscar la transparencia en Instituciones Financieras Internacionales, en especial el Banco Mundial. Destacó el que se haya convocado a personas con amplia experiencia para compartir sus experiencias respecto al acceso a la información en Instituciones Financieras Internacionales, y que darían no sólo aportes teóricos sino prácticos. En el taller se tuvo la participación de Christian Gruenberg del Colectivo para la Diversidad (COPADI, Argentina), Jonathan Fox de la Universidad de California Santa Cruz, Benjamín Hill de la Secretaría de la Función Pública,



# Taller Regional de trabajo e incidencia en la revisión de las políticas de transparencia del Banco Mundial.<sup>1</sup>

(1ª parte)

Flavio Lazos de Locallis, Fernando Melo de Promotora de Servicios para el Desarrollo, Joshua Lichtenstein del BIC y Lilia Saúl periodista independiente.

**Christian Gruenberg** analizó el acceso a la información pública en algunos de los programas en los que interviene el Banco Mundial, así como el diseño de estas políticas, con especial énfasis en los programas redistributivos<sup>2</sup>. Manifestó la tendencia que se ha mostrado de la clase media alta a solicitar información acerca del funcionamiento general del Estado y del resto (la mayoría de los usuarios) hacia cuestiones muy específicas sobre la gestión del Estado (algún Programa del cuál son beneficiarios, por ejemplo).

En cuanto al Banco Mundial, dijo que es necesario que grupos que realizan una función diferenciada, como académicos, organizaciones de la sociedad civil, tengan acceso a información sustantiva sobre cómo se gestionan los proyectos. Asimismo, sería deseable que las comunidades a las que llegan los recursos del Banco tengan información respecto a la manera en que éstos transformarán su realidad. En el caso del Banco Mundial no existe ni lo uno ni lo otro. No puede haber ciudadanía activa si antes no hay una precondition mínima básica, que es la información.

Por su parte, **Jonathan Fox** contó la historia de cómo las sociedades civiles han luchado e incidido en la apertura gradual que el Banco Mundial ha tenido, destacando que en el periodo

de 1989 a 1991 se dio la primera fase de resistencia frente a proyectos financiados por el Banco Mundial por parte de comunidades indígenas para la protección de tierras ante la construcción de presas (San Juan Teteltzingo) y proyectos forestales.

Planteó también siete dilemas:

- 1) ¿Cómo precisar los impactos del Banco Mundial en los países?: primero hay que analizar las carteras. El Banco tiene la obligación de proporcionar, al menos, el proyecto de la inversión. También hay que considerar la asistencia técnica del Banco.
- 2) ¿Cómo precisar el papel de las políticas del Banco cuando su desempeño en el mundo real ha sido tan incompleto?
- 3) ¿Cuál es la relación entre estas políticas y los proyectos? ¿A dónde va el dinero?
- 4) ¿Cómo se mapean las grietas en el sistema de poder? ¿Cuáles son los puntos de potencial incidencia?
- 5) ¿Cómo se forjan coaliciones entre organizaciones con objetivos diversos?
- 6) ¿Cómo medir el peso del Banco Mundial en las decisiones nacionales?
- 7) Si se logra el acceso a la información, ¿qué se va a hacer con ella? Implica recursos humanos y técnicos para interpretar la información que el Banco proporcione. Quienes tienen el conocimiento tienen el deber de informar a las organizaciones que trabajan con los sectores o poblaciones afectadas.

Hay preguntas muy abiertas específicamente para el gobierno mexicano.

**Benjamín Hill**, habló de los mecanismos que desde la SFP existen para transparentar y controlar las relaciones entre IFIs y gobierno federal. Mencionó que existe un memorandum de entendimiento técnico en materia de auditoría con el Banco Mundial y que hay términos de referencia con esta organización.

En 2008 la SFP propuso al Banco homologar los procedimientos de las auditorías, discutir criterios homogéneos que permitieran un trabajo más ágil. Así se procedió y en 2008 se presentaron estos elementos. Fue un ejercicio productivo no sólo para México sino para el Banco Mundial, que demostró tener la intención de trasladar el sistema a otros países de Latinoamérica.

La Ley de Transparencia de México exige a todas las dependencias del gobierno federal que hagan públicos distintos rubros de su actividad cotidiana. Uno de ellos son los mecanismos de participación ciudadana que ofrecen, este es el rubro de obligaciones de transparencia menos consultado, porque es el que tiene menos información. Sólo el diez por ciento de las instituciones tiene mecanismos para incluir la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, por lo que es necesario institucionalizar una política al respecto. Concluyó diciendo que el derecho a la información sigue teniendo limitantes, debido a la forma

<sup>1</sup> Resumen de la relatoría elaborada por Felipe Varela, investigador de Fundar.

<sup>2</sup> El Programa Oportunidades, en el caso de México.

en que se ha negociado entre los partidos políticos en el Congreso. A la fecha no se sabe si el acceso a la información se ha traducido en menos corrupción o si esto ha generado mayor transparencia.

**Flavio Lazos** nos compartió una experiencia llamada los *country systems*, que fue una estrategia impulsada por el Banco Mundial para descentralizar la aplicación de recursos internacionales aplicando normas nacionales o locales.

En el caso de Guanajuato, los participantes del proyecto declararon que estaban a favor de la descentralización pero que había cosas que les preocupaban, como el aspecto ambiental. Expresaron el deseo de monitorear y lograron una reunión de organizaciones con funcionarios del Banco, relacionados con la implementación del proyecto

Los argumentos del Banco para elegir a Guanajuato fue que este estado contaba con las mejores condiciones para hacerlo (normas y fortaleza institucional). Sin embargo, organizaciones del estado no sabían del proyecto, el cual era multisectorial (carreteras, saneamiento, agua, vivienda, desarrollo institucional) y hubo gran resistencia por parte del gobierno estatal.

Algunos logros fueron:

- Se abrieron espacios de información a organizaciones civiles y consultas por parte del gobierno del estado de Guanajuato.
- Se logró democratizar la información. Se logró que se armara una página de Internet en el portal de estado. Se logró que se tradujeran más documentos de los que el Banco iba a traducir.
- Se logró una interlocución entre pares entre las organizaciones civiles y las autoridades del banco.

Algunas de las lecciones fueron que no se logró el monitoreo sistemático como se quería debido a una crisis entre las organizaciones. Como grupo, no fueron capaces de armar una propuesta financiable y no consiguieron instituciones interesadas en trabajar esos temas.

Hubo varios niveles de tensiones: una entre el Banco Mundial, la Secretaría de hacienda y el gobierno del estado. Otra, entre el agente financiero (Banobras) y el estado de Guanajuato (dinero que era barato para Banobras, lo daba caro a Guanajuato). También hubo tensión entre la Secretaría de Finanzas de Guanajuato (que era la que manejaba el dinero) y la Secretaría de Desarrollo Social y Urbano (que era la que recibía la presión del Banco Mundial). Paradójicamente, al aliado fue el propio Banco Mundial. La otra lección es que no se trataba de proyectos estratégicos para el gobierno del estado, sino ampliación de recursos para los proyectos que ya de por sí el gobierno desarrollaba. La supervisión del ejercicio del presupuesto del proyecto recibía un tratamiento mucho más estricto que el resto del presupuesto del gobierno de Guanajuato.

Hasta aquí dejamos la primera parte de esta relatoría, para continuarla en el siguiente número del boletín, donde también les informaremos sobre la manera como el Banco Mundial llevó a cabo su consulta pública en la ciudad de México, contrastada con la llevada a cabo en Washington DC.

Una última reflexión para terminar, estas primeras aportaciones demuestran que hay muchas miradas desde las cuáles se puede observar y tratar el tema. Las implicaciones que las IFIs tienen en la economía, la sociedad y el medio ambiente de nuestras regiones, son extensas y profundas. Sigamos dirigiendo esfuerzos en abarcar este tema y continuar luchando por su transparencia, congruencia, justicia y apertura. 🌸

## MéxicoTransparente

año 5 / número 1 / enero-mayo de 2009

### Directora

Valeria Enríquez

### Coordinación editorial:

Miguel Pulido Jiménez

### Consejo editorial:

Brisa Maya Solís, Gabriela Morales, Valeria Enríquez, 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 México, D.F.

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

Las organizaciones integrantes del Colectivo por la Transparencia son:

### Coordinación:

#### Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Cerrada de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán. Del. Coyoacán, C.P. 04000 México, 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