

Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades

Irma Eréndira Sandoval

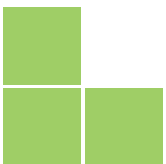
Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México



infodf

Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal





Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades

Irma Eréndira Sandoval



Directorio

INFODF

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado Ciudadano Presidente

Jorge Bustillos Roqueñi
Comisionado Ciudadano

Areli Cano Guadiana
Comisionada Ciudadana

Salvador Guerrero Chiprés
Comisionado Ciudadano

Agustín Millán Gómez
Comisionado Ciudadano

María Elena Pérez-Jaén Zermeño
Comisionada Ciudadana

DR© 2008, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.
La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente, Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.
Primera edición, diciembre de 2007.
Primera reimpresión, junio de 2008.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.
Impreso y hecho en México.



infodf

Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

Comité Editorial

Jorge Bustillos Roqueñi
Presidente del Comité Editorial - INFODF

Salvador Guerrero Chiprés
INFODF

John Mill Ackerman Rose
Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

Miguel Carbonell Sánchez
Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

Jesús Rodríguez Zepeda
Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa

Ma. Ángeles Hernández Sánchez
Directora de Capacitación y Cultura de la Transparencia



Irma Eréndira Sandoval

Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM, licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y maestra en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 1.

Experta en temas de Fiscalización, Corrupción, Transparencia, Leyes de Acceso a la Información y Rendición de Cuentas. Sus líneas de investigación abarcan una amplia gama de temáticas que van desde la Economía Política y las Políticas Públicas hasta el estudio de la Reforma del Estado, el federalismo y las instituciones emergentes de los procesos de transición política sobre lo cual ha publicado ampliamente.



Índice

Introducción	1
1 Más allá de la “Transparencia Opaca”	6
2 Comparativo de leyes de acceso a la información	17
3 Transparencia y participación ciudadana	33
4 Conclusiones	43
Anexo	47



Introducción

La generalización a escala global de leyes de acceso a la información pública refleja la construcción de una nueva institucionalidad democrática en el mundo entero. Sin embargo, la vasta mayoría de los estudios sobre el tema se enfocan en el ámbito federal.¹ Existen algunas investigaciones sobre las implicaciones de la transparencia en las entidades federativas de nuestro país,² pero la dinámica de la transparencia en las grandes ciudades desde una perspectiva comparada es todavía un ámbito poco explorado.

Si bien las grandes metrópolis a nivel internacional varían en gran escala en términos de sus indicadores demográficos, económicos, políticos y sociales; en general todas ellas cuentan con rasgos comunes y enfrentan retos similares que los hacen analíticamente comparables cuando se trata de evaluar el impacto de la transparencia y de la aplicación de las leyes de acceso a la información.

En los últimos años las grandes ciudades se han convertido en los nodos centrales informales para el debate y desahogo de los conflictos sociales de las naciones en su conjunto. La visibilidad política de las grandes concentraciones urbanas con sus mayores niveles de desarrollo económico, social, educativo y político

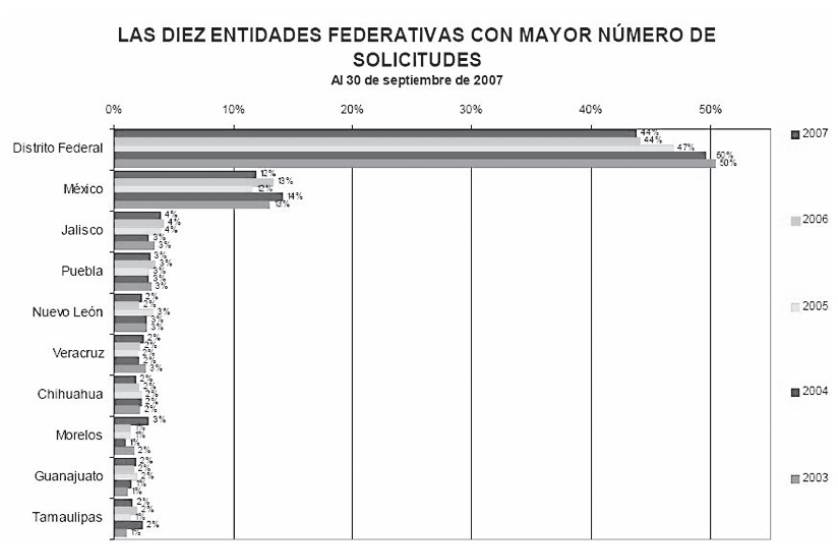
¹ Ver: Irma Sandoval & John Ackerman, *Leyes de transparencia en el mundo, Cuaderno de Transparencia No.7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F., 2005.*

² Ver: José Rubén Alonso González, *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información, Cuadernos para la Democratización No.9, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007; Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal, "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales," en Sergio López-Ayllón, coord., Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario, IFAI/IIJ-UNAM, México, D.F., 2007; Ernesto Villanueva, Perla Gómez y Carolina Pacheco, *El derecho de acceso a la información pública en México (indicadores legales), Libertad de Información-México (LIMAC), México, D.F., 2005.**

han hecho que los ciudadanos que las habitan, se vuelvan más claramente partícipes de la “cosa pública” y ello ha empujado a estrechar la relación entre representantes y representados.

Los datos más recientes del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) demuestran que aproximadamente 50% de todas las solicitudes de acceso a información al gobierno federal provienen del Distrito Federal. El informe del IFAI correspondiente al mes de septiembre de 2007 señala que el interés en la Ciudad de México por utilizar la ley de acceso federal es mucho mayor que en el resto de las entidades federativas (Tabla 1).

Tabla 1: Las diez entidades federativas con mayor número de solicitudes



Fuente: IFAI, “Reporte gráfico mensual, Septiembre de 2007”, disponible en <http://www.ifai.gob.mx/Gobierno/#estadisticas>

En el año 2006, por ejemplo, los habitantes del Distrito Federal realizaron 26,542 solicitudes de acceso al gobierno federal, 44.1% del total de solicitudes realizadas en el año.

Cuadro 1.5: Ubicación geográfica de los solicitantes de información al Gobierno Federal.

Cuadro 1.5										
Ubicación geográfica de los solicitantes de información										
Cifras al 31 de diciembre de 2006										
Entidad federativa	2003		2004		2005		2006		Total general	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Aguascalientes	159	0.7%	240	0.6%	451	0.9%	482	0.8%	1,332	0.8%
Baja California	351	1.5%	395	1.0%	810	1.6%	836	1.4%	2,392	1.4%
Baja California Sur	63	0.3%	111	0.3%	201	0.4%	177	0.3%	552	0.3%
Campeche	118	0.5%	132	0.3%	212	0.4%	427	0.7%	889	0.5%
Chiapas	271	1.1%	375	1.0%	797	1.6%	872	1.4%	2,315	1.3%
Chihuahua	527	2.2%	835	2.2%	1,151	2.3%	1,229	2.0%	3,742	2.2%
Coahuila	211	0.9%	483	1.3%	542	1.1%	663	1.1%	1,899	1.1%
Colima	110	0.5%	162	0.4%	280	0.6%	371	0.6%	923	0.5%
Distrito Federal	12,140	50.4%	18,702	49.6%	23,495	46.9%	26,542	44.1%	80,879	47.0%
Durango	172	0.7%	281	0.7%	218	0.4%	351	0.6%	1,022	0.6%
Guanajuato	253	1.0%	550	1.5%	939	1.9%	979	1.6%	2,721	1.6%
Guerrero	107	0.4%	305	0.8%	262	0.5%	321	0.5%	995	0.6%
Hidalgo	198	0.8%	369	1.0%	437	0.9%	449	0.7%	1,453	0.8%
Jalisco	804	3.3%	1,081	2.9%	1,956	3.9%	2,523	4.2%	6,364	3.7%
México	3,133	13.0%	5,303	14.1%	5,795	11.6%	7,986	13.3%	22,217	12.9%
Michoacán	241	1.0%	422	1.1%	516	1.0%	788	1.3%	1,947	1.1%
Morelos	402	1.7%	349	0.9%	682	1.4%	806	1.3%	2,239	1.3%
Nayarit	58	0.2%	64	0.2%	145	0.3%	205	0.3%	472	0.3%
Nuevo León	659	2.7%	1,015	2.7%	1,619	3.2%	1,274	2.1%	4,567	2.7%
Oaxaca	268	1.1%	174	0.5%	538	1.1%	577	1.0%	1,557	0.9%
Puebla	746	3.1%	1,077	2.9%	1,446	2.9%	2,078	3.5%	5,347	3.1%
Querétaro	242	1.0%	403	1.1%	501	1.0%	862	1.4%	2,008	1.2%
Quintana Roo	155	0.6%	224	0.6%	513	1.0%	577	1.0%	1,469	0.9%
San Luis Potosí	129	0.5%	250	0.7%	325	0.6%	379	0.6%	1,083	0.6%
Sinaloa	369	1.5%	378	1.0%	747	1.5%	854	1.4%	2,348	1.4%
Sonora	313	1.3%	501	1.3%	806	1.6%	1,156	1.9%	2,776	1.6%
Tabasco	242	1.0%	558	1.5%	603	1.2%	772	1.3%	2,175	1.3%
Tamaulipas	237	1.0%	878	2.3%	672	1.3%	1,135	1.9%	2,922	1.7%
Tlaxcala	108	0.4%	105	0.3%	152	0.3%	202	0.3%	567	0.3%
Veracruz	635	2.6%	776	2.1%	992	2.0%	1,326	2.2%	3,729	2.2%
Yucatán	267	1.1%	386	1.0%	705	1.4%	1,175	2.0%	2,533	1.5%
Zacatecas	64	0.3%	242	0.6%	273	0.5%	240	0.4%	819	0.5%
Extranjero	345	1.4%	606	1.6%	1,346	2.7%	1,619	2.7%	3,916	2.3%
Total	24,097	100.0%	37,732	100.0%	50,127	100.0%	60,213	100.0%	172,169	100.0%

Fuente: IFAI, “4º Informe al H. Congreso de la Unión, 2006”, disponible en: <http://www.ifai.gob.mx/Acercafai/informes>

En el reciente Seminario Internacional “Transparencia, Confianza Ciudadana e Instituciones” el Comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), Oscar Guerra Ford, señaló que tan sólo en el primer semestre de

³ Cfr. Oscar M. Guerra Ford, “Avances y Retos de la Transparencia en el Distrito Federal”, Ponencia Presentada en el Seminario Internacional “Transparencia, Confianza Ciudadana e Instituciones” Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Octubre, 2007. México D.F. Presentación electrónica, P. 19.

2007 el instituto había recibido 7,745 solicitudes de información.³ De la misma forma se puede comprobar que casi el noventa por ciento de quienes se benefician con las leyes de acceso a la información en Colombia, uno de los países pioneros en aprobar su ley de acceso a la información, ha tendido a concentrarse en los habitantes de las ciudades de Medellín y Bogotá.⁴

Ello demuestra que las grandes ciudades efectivamente son centros de mayor dinamismo en cuanto al ejercicio de los derechos de libertad de expresión y al uso de las herramientas del derecho a la información. A nivel internacional existe una tendencia hacia la construcción de ciudades abiertas, democráticas, eficaces e integradoras. Esta tendencia debe ser fortalecida y las grandes ciudades debían aspirar a convertirse en espacios para la igualdad, la cohesión, los valores cívicos y la participación horizontal.

Por otro lado, la propia complejidad de las grandes metrópolis ha hecho de las ciudades modernas lugares donde las grandes patologías sociales de nuestro tiempo tales como la corrupción, la discriminación, la exclusión social y la marginalidad encuentran un terreno especialmente abonado, en particular si los gobernantes locales atienden a otros intereses distintos de los de la mayoría. Ello desde luego también constituye una variable que comunica a las grandes ciudades y hace que nuestra exploración a nivel comparado sea analíticamente factible.

Comenzaremos por exponer algunas reflexiones sobre la transparencia, en particular en lo tocante al desafío conceptual y práctico que implica el problema de la “transparencia opaca”, una forma de acceso a la información más formal que real y de efectos contraproducentes para el control de la corrupción y la instauración de la rendición de cuentas. Citaremos algunos ejemplos de este fenómeno en las grandes ciudades. En el siguiente apartado desarrollaremos un ejercicio más sistemático de comparación de

⁴ Ver: Lucía Arbelaez de Tobón, “Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial de Colombia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1 (2), 2002.

las leyes de acceso a la información en el contexto metropolitano a nivel internacional. En esa sección se analizará la información relativa a las Leyes de Acceso a la Información en grandes ciudades comparables con el Distrito Federal, como Berlín, Berna, Buenos Aires, Nueva York, Toronto y Viena. Aquí analizaremos la cobertura de las distintas leyes; la información restringida en cada caso; el diseño institucional que cada ciudad ha desarrollado para el auspicio del derecho a la información; así como la facilidad de acceso a la misma, entre otras variables. En el tercer apartado abordaremos algunos casos emblemáticos que han traducido el derecho a la información en una verdadera herramienta para la participación ciudadana y el combate de la corrupción en las grandes ciudades. Finalmente la cuarta sección ofrecerá algunas conclusiones generales.

1. Más allá de la “Transparencia Opaca”

Muy frecuentemente nos encontramos con dos criterios que chocan con respecto a la interpretación del derecho de acceso a la información en México. Por un lado tenemos el criterio ciudadano, auspiciado por la nueva redacción del artículo Sexto Constitucional e incluido desde antes en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que incorpora de forma explícita el principio de “máxima publicidad” de la información gubernamental y que permite que los ciudadanos tengan acceso a todo excepto lo establecido bajo las reservas de ley.⁵

Por otro lado, también de forma habitual nos encontramos el criterio minimalista que todavía caracteriza a vastos sectores de la administración pública, cuyos funcionarios típicamente se guían por el principio de una ‘cautela’ mal comprendida, al permitir el acceso únicamente a lo que les está explícitamente establecido en la norma. Este choque del ‘maximalismo ciudadano’ propio del principio de la transparencia encaminada a la rendición de cuentas y lo que podríamos caracterizar como un ‘minimalismo organizacional’ vinculado a la cultura administrativa imperante, es lo que presenciamos en numerosos casos de interpretación del derecho de acceso a la información en el país.

⁵ *La primera fracción del nuevo texto constitucional reza que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.” Asimismo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala en su Artículo 6º que “en la interpretación de esta ley y de su reglamento, así como las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”.*

La consolidación de la transparencia depende del proceso de consolidación de una nueva cultura en la administración pública y en los ámbitos políticos.

La consolidación de la transparencia depende del proceso de consolidación de una nueva cultura en la administración pública y los ámbitos políticos. Pareciera ser una verdad de perogrullo sostener que la transparencia constituye uno de los ingredientes indispensables para el combate de la corrupción. En teoría en

un ambiente completamente transparente y de predominio de información perfecta, no existirían incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales, o personales. En teoría, el acceso a la información pública facilitarían la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. En la práctica, sin embargo, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática.

Cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones podrían ser revisadas y analizadas por los ciudadanos, sería de esperarse que su actuar público estuviera mejor fundamentado y documentado. Pero en los hechos tenemos claros ejemplos de que cuando los servidores públicos saben que toda la información plasmada en archivos puede ser requerida por un observador externo, tienden a documentar y justificar lo menos posible. Una reciente encuesta solicitada por el IFAI reveló que 30% de los servidores públicos de la administración pública federal opinan que desde que la ley de transparencia está vigente “algunos servidores públicos guardan menos documentos sobre su trabajo”. Así mismo, 25% creen que se guardan menos documentos sobre procesos deliberativos.⁶

⁶ Cfr. IFAI-CETA-Probabilística, “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información,” Presentación electrónica, IFAI, 2007.

Como ha sido enfatizado por Bellver y Kaufman: “el aumento de la transparencia a través de mayores niveles de información accesible, relevante y puntual es una condición necesaria más no suficiente para la rendición de cuentas. Los ciudadanos también necesitan la capacidad y los recursos políticos y financieros para ejercer este derecho de forma efectiva”.⁷ Ackerman también ha señalado que el acceso a la información pública “es una herramienta demasiado desafilada” para poder romper con la fuerza necesaria el monumental círculo vicioso de la falta de la rendición de cuentas. En su planteamiento se elabora el argumento de que la cultura burocrática imperante, siempre ha tenido gran interés en “defender la ‘razón de Estado’ y fomentar una confianza ciega de parte de los ciudadanos en su infalibilidad”.⁸

El acceso a la información pública por sí sola no resuelve los problemas asociados a la corrupción en la gestión pública. La corrupción es un problema estructural, institucional y político que requiere de medidas de la misma índole para ser efectivamente combatido. La transparencia es un paso importante hacia el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas, pero de ninguna manera suficiente para transitar hacia ese fin.

El acceso a la información pública por sí solo no resuelve los problemas asociados a la corrupción en la gestión pública.

A nivel internacional un desafío importante en materia de transparencia lo constituye la proliferación de leyes sombra o artilugios informales para evadir las Leyes de Acceso a la

⁷ Ver: Anne Bellver y Daniel Kaufman, (2005) ‘Transparenting transparency’ *Inicial Empirics and policy Applications. World Bank Discussion paper, Washington D.C. Pág. 42.*

⁸ Ver: John Ackerman (2008) “Introducción: Más allá del acceso a la información” en: John Ackerman (Coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM- Editorial Siglo XXI, México, D.F. De próxima aparición.*

Información. Ante la generalización explosiva de las leyes de transparencia, algunos gobiernos y funcionarios públicos que no comparten este tipo de compromisos con la rendición de cuentas, han buscado evadir las leyes formales de acceso a la información utilizando procedimientos informales de comunicación y de registro de información.⁹

La experiencia de la Ley de Procedimientos Administrativos en los Estados Unidos es un ejemplo importante en este sentido. Debido a la complejidad de los procedimientos administrativos que tradicionalmente esta ley impone para la formulación de reglamentos formales, las dependencias gubernamentales responden por medio de la utilización de procedimientos informales o ‘reglamentos interpretativos’ que evidentemente no cuentan con los mismos requisitos de transparencia. Así tenemos el paradójico resultado de leyes diseñadas para transparentar la actuación gubernamental que al mismo tiempo empujan el proceder de los funcionarios públicos hacia la opacidad.

Algunos otros autores han señalado que la “transparencia opaca” se refiere a “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones (...) [o] a la información que sólo se divulga nominalmente, (...) pero que no resulta confiable”.¹⁰

Roberts también ha señalado que cuando nos referimos a derecho a la información, “estamos hablando de la distribución del poder político” y por ello es difícil esperar que los gobiernos estén dispuestos a compartir el poder político de mottu propio. El

⁹ Cfr: John Ackerman e Irma Eréndira Sandoval, “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, American Bar Association - American University, Vol. 58, No.1, marzo, 2006.

¹⁰ Ver Jonathan Fox, (2008) “Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta”, en John Ackerman (Coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM- Editorial Siglo XXI, México, D.F. De próxima aparición.

autor es enfático cuando señala que a menos que los grupos que están en el poder sientan una intensa y permanente presión, los gobernantes no consentirán en llevar la transparencia hasta sus últimas consecuencias.¹¹

Un caso relevante de esta ‘transparencia opaca’, lo experimentamos en México con el caso del rescate bancario. En su histórica sesión del 2 de diciembre de 2003, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) falló a favor de hacer pública la información contenida en las actas de las reuniones de la Junta de Gobierno del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), así como el acta de entrega del FOBAPROA al IPAB. Sin embargo, a partir de ese momento dejaron de hacerse actas formales de las reuniones y desde entonces sólo se redactan minutas de los acuerdos generales, más no de las reuniones de trabajo. En otras palabras, la transparencia opaca de los funcionarios financieros mexicanos expuso la paradójica situación de que sin voluntad política, los logros de la transparencia pueden resultar en una perversa correlación inversamente proporcional en la que a mayores niveles de transparencia, podemos generar menores niveles de información formal.¹²

En Estados Unidos, la ciudad de Chicago ha desarrollado un problemático modelo de acceso a la información que recomienda a los servidores públicos destruir todos sus correos electrónicos y depurar sus discos duros cada determinado periodo de tiempo con objeto de evadir el efecto de las leyes de acceso a la información. A los altos funcionarios de esta importante ciudad estadounidense les preocupa que la Ley Federal de Acceso a la Información, define el concepto de información “de manera muy general”, por lo tanto si un documento es conservado, a excepto de que caiga en una de las excepciones de la propia Ley, debe ser entregado cuando este

¹¹ *Alasdair Roberts, (2006) Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age. Cambridge University Press.*

¹² *Cfr. Irma Sandoval y John Ackerman (2005) Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, Cuadernos de Transparencia No. 7 Instituto Federal de Acceso a la Información.*

sea solicitado. La lógica de los funcionarios de Chicago es que si por el contrario, un documento no se conserva, este sencillamente no tiene porque ser sujeto de la Ley de Transparencia. En otras palabras, el modelo está orientado a fomentar la inexistencia.

Richard Flood, el abogado contratado por la Ciudad de Chicago para esta singular estrategia de transparencia opaca, señala sin tapujos que en relación con los correos electrónicos, hay una crucial diferencia entre “registros públicos” y “no-registros”, y que estos últimos tienen que estar a salvo de las leyes de acceso a la información aún cuando se hayan producido desde computadoras públicas y en horarios laborales. Algunos registros en correos electrónicos deben ser preservados bajo la Ley Local de Acceso a la Información, mientras que otros, a pesar de estar sujetos a publicidad bajo la Ley Federal de Acceso a la Información, no tienen porque ser preservados de acuerdo al ordenamiento local. Por ello, el abogado pro-transparencia opaca recomienda a los funcionarios públicos de Chicago y del resto del Estado de Illinois: “Desháganse de cualquier cosa que no esté requerida en la Ley Local de Acceso a la Información”.

La idea es que si un documento es un “no-registro” bajo la Ley Local de Acceso a la Información, es factible de ser destruido y una vez destruido imposible de acceder bajo la Ley Federal de Acceso a la Información. El abogado claramente señala que los funcionarios de Illinois no pueden ser sancionados por destruir “no-registros”.¹³

Entre los documentos que Flood recomienda destruir están: notas, borradores de documentos, recomendaciones que contengan opiniones personales, y que documenten procesos deliberativos, así como cuentas telefónicas. El abogado señala que estos últimos registros, que no tienen porque ser conservados bajo la ley Local, pues bien podrían ser conseguidos por vías judiciales o de

¹³ Ver: “Request Denied: the freedom of Information Act” Journal Register of Chicago, 25 de abril, 2007 sito eb: www.sj-r-com/extras/specialprojects/foia/story13.asp

otro tipo. “Si alguien realmente quiere [ver las cuentas] que las consigan a través de la compañía telefónica o a través de otro tipo de litigios”.

El problema con este tipo de actitudes minimalistas, de transparencia opaca y de animadversión a la rendición de cuentas, es que abiertamente boicotean los esfuerzos de combate y control de la corrupción. Con la aplicación de este tipo de modelos, desaparecería la evidencia de hipotéticos casos de sobornos y acuerdos o pactos ilícitos capturada en correos electrónicos.

En Buenos Aires, la fundación Poder Ciudadano, fundada en 1989 y que funge como el capítulo argentino de Transparencia Internacional solicitó los informes financieros presentados por los partidos políticos a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Esta solicitud se ingresó en el año 2000 y se sustentó en la ley 104 que regula el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo y a pesar de la presentación de un recurso de amparo, la AGCBA se negó a entregar esa información aduciendo que se trataba de “papeles de trabajo” y que éstos tenían carácter secreto. Desde entonces Poder Ciudadano ha recurrido a los Acuerdos de Transparencia Electoral de carácter voluntario para comprometer a los candidatos a entregar y publicar esa información, mientras que no ha dejado de insistir a la AGCBA la entrega de los informes de todos los partidos políticos de la Ciudad de Buenos Aires.

Así mismo, la AGCBA ha señalado en reiterados informes que van desde el año 2000, que los partidos políticos en la Ciudad de Buenos Aires tienden a incumplir la Ley electoral 268 que regula lo tocante a la presentación de informes financieros, y que de forma evidente se conecta con la ley 104 sobre transparencia y acceso a la información. Así los partidos políticos raramente señalan la razón social de la imprenta en sus propagandas; y casi nunca utilizan la cuenta bancaria única y especial exigida por ley para recibir aportes durante las campañas electorales. En el más reciente proceso electoral de 2007, ante los evidentes

incumplimientos, el Tribunal Superior de Justicia jamás aplicó las multas correspondientes a los partidos políticos por sus actividades en la Ciudad de Buenos Aires, a diferencia, por cierto, de la aplicación efectiva de sanciones que la Justicia Electoral efectuó a nivel nacional en los procesos electorales de 2003 y 2005.¹⁴

En este mismo renglón la Ciudad de México se encuentra en un proceso de reforma al Código Electoral del Distrito Federal orientado a reforzar las obligaciones en materia de transparencia para los partidos políticos de esta capital. Ha quedado demostrado que existe una gran discrecionalidad de los partidos al contratar espacios en los medios electrónicos de comunicación.¹⁵

Prevalecen excesivos gastos de recursos públicos para las campañas proselitistas, que en algunos casos han llegado hasta el 80 por ciento de lo recibido como prerrogativas. Todo ello por cierto ha hecho que las campañas mercadológicas y publicitarias eclipsen las campañas políticas y la confrontación de proyectos e ideas.

Otro ejemplo del tipo de estrategias de transparencia opaca utilizadas en México en los años recientes para evadir las leyes de acceso a la información, es la negativa de acceso por parte de la Secretaría de la Función Pública a una ciudadana que estaba interesada en conocer los gastos del equipo de colaboradores de Felipe Calderón para efectos del cambio de administración. El caso es preocupante porque la propia institución que a nivel federal está encargada de combatir la corrupción es quien ha negado acceso a los documentos que nos dejarían conocer la forma en que fueron utilizados los más de 150 millones de pesos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006 para que el candidato oficialmente triunfador preparara su arribo al gobierno.

¹⁴ Ver: *Informe de Poder Ciudadano: "Ingresos y gastos de la Campaña electoral Porteña a tres días de la elección."*

¹⁵ Citlalli Villafranco Robles, *La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (200-2003)*, Tesis doctoral, Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO-México, 2007. 14

La estratagema utilizada en este caso para evitar la Ley de Transparencia fue, en primer lugar, fundar un fideicomiso que cada vez de forma más acusada se ha vuelto una estrategia para no rendir cuentas escudándose en el secreto fiduciario; y en segundo lugar la respuesta oficial para negar acceso a estos documentos ha sido que las notas, recibos de honorarios y facturas son propiedad de la empresa privada que realizó la auditoría al fideicomiso y por lo tanto a pesar de que los recursos utilizados son públicos, los papeles, comprobantes y facturas súbitamente se volvieron privados.¹⁶

Este caso constituye un ejemplo de cómo los actores gubernamentales que no están comprometidos con la transparencia cada día encuentran nuevas formas para salir por la puerta trasera en materia de rendición de cuentas. Ello plantea un gran desafío para la transparencia y los derechos de libre información. En México tendríamos que seguir el ejemplo de países como Sudáfrica que ya incluso en su Constitución explícitamente garantiza el derecho de Acceso a la Información sobre cualquier entidad pública o privada que maneje información necesaria para la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos sudafricanos.

Artículo 32:

- (1) "Toda persona tiene derecho de a) acceder a la información en posesión del Estado y b) la información en posesión de cualquier persona o institución que sea requerida para el ejercicio o protección de los derechos de la ciudadanía".
- (2) Las leyes nacionales deben dar efectivo cumplimiento a este derecho y proveerán los medios idóneos para aliviar la carga administrativa y financiera del Estado. (Constitución de la República de Sudáfrica, Ley No. 108 de 1996, Sección 9, Capítulo 2: declaración de derechos, artículo 32, Énfasis añadido)

¹⁶ "SFP niega datos del equipo de transición", nota de Lilia Saúl en *El Universal*, martes 8 de mayo, 2007. Pág. A-15

En México también habría que considerar extender el alcance de las Leyes de Acceso a la Información por encima y más allá del sector público.

En México también habría que considerar extender el alcance de las Leyes de Acceso a la Información por encima y más allá del sector público. En este mismo sentido es de celebrarse la aprobación de una modificación a la Ley de Acceso a la Información mexicana en el Senado de la República el 30 de marzo de 2005, la cual permitió

que los fideicomisos, fondos y contratos análogos o fundaciones que reciban dinero público sean sujetos de escrutinio público, lo cual deja sin efecto los llamados “secreto bancario” y “secreto fiduciario” cuando se trate de fiscalizar los recursos públicos, ello sin duda constituyó un paso crucial en la dirección correcta.

Por otro lado habría que señalar que las situaciones que blindan al sector financiero y a las entidades privadas que manejan recursos públicos, lamentablemente encuentra un respaldo legal muy importante en nuestra propia Ley Federal de Transparencia, que en su Artículo 13, señala:

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda:

- I. (...)
- II. (...)
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; (LFAIPG, Título primero disposiciones comunes para los sujetos obligados. Capítulo III Información reservada y Confidencial, Énfasis añadido)

En un estudio comparativo previo sobre leyes de transparencia a nivel internacional que realizamos recientemente, señalábamos que ninguna otra Ley de Acceso a la Información contiene una cláusula de reserva semejante, que protega la “estabilidad” económica en forma tan generalizada y abierta.¹⁷ Esta reserva

¹⁷ Ver: Sandoval y Ackerman (2005) *Op. Cit.* Nota de pie # 8

contenida en nuestra Ley Federal de Transparencia ha abierto un campo muy amplio para la evasión a la norma en México. Al respecto es revelador recordar que nuestro país no ha estado a la vanguardia en materia de acceso a la información financiera. La Secretaría de Hacienda es una de las dependencias que más frecuentemente niega acceso a información gubernamental.¹⁸ Una de las áreas claves de opacidad es la información de las dependencias paraestatales y de las figuras jurídicas que operan fuera del presupuesto y en las que muchas veces de forma engañosa se cruzan dineros gubernamentales y privados. Recuérdese por ejemplo los casos relativos a ISOSA y los fideicomisos aduaneros de la época de Gil Díaz.¹⁹

¹⁸ Ver: Fernando Ulises Flores, *El derecho de la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO-México, 2006.*

¹⁹ Para más sobre estos casos ver: Irma Eréndira Sandoval (2007), *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: el Reto de la Opacidad Financiera, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 10, Noviembre 2007*; e Irma Eréndira Sandoval, "Opacity in Financial Management: The Case of Fondos y Fideicomisos" en Jonathan Fox 17 (Coord.), *The Right to Know: Citizen Perspectives and Assesment, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, 2007.*

2. Comparativo de Leyes de Acceso a la Información

Hasta la primera mitad de la década de los ochenta, tan sólo diez naciones contaban con leyes que garantizaban a sus ciudadanos el derecho de acceder a información pública y gubernamental. Desde entonces a la fecha cincuenta y ocho naciones más han aprobado Leyes de Acceso a la Información y el dato más reciente arroja un total de sesenta y ocho países con leyes de este tipo.²⁰ Los países que han firmado este clase de instrumentos abarcan una gran variedad de naciones, en los cinco continentes: Alemania, Angola, Zimbabwe, India, República Dominicana, Argentina, Rumania, Serbia, Perú, Turquía, Suiza y desde luego México son algunos ejemplos que muestran la gran diversidad de naciones que tan sólo en el último lustro han aprobado sus propias leyes de acceso a la información. Parfraseando a Carlos Marx podríamos decir que un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la transparencia. Pero como todos los fantasmas, la transparencia provoca fascinación y atracción en unos y miedo y recelo en otros.

En este apartado sistematizaremos la información relativa a las leyes de acceso a la información en siete metrópolis internacionales: Berlín, Berna, Buenos Aires, la Ciudad de México, Nueva York, Toronto y Viena. Realizaremos este análisis con base en la comparación de los siguientes rubros: a) cobertura de las Leyes de Acceso a la Información; b) carácter de la información restringida; c) diseño institucional para el seguimiento y supervisión de la aplicación de la Ley; y d) accesibilidad de la información hacia los ciudadanos.

²⁰ Cfr. David Banisar, *Freedom of Information around the World: A Global Survey of Access to Government Records Laws, July 2006.*

La transparencia
debe estar orientada
a dar el paso siguiente
buscando fomentar
la verdadera cultura
de la rendición
de cuentas
(accountability)

A. Cobertura

Decíamos arriba que la transparencia no debiera ser vista como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para el combate de la corrupción. Por ello la transparencia debe estar orientada a dar el paso siguiente buscando fomentar la verdadera cultura de la rendición

de cuentas (accountability) no solo por parte de las autoridades gubernamentales sino también de aquellos sectores sociales que se encuentren manejando recursos públicos, sean estos funcionarios públicos o actores privados.

El escenario ideal en términos de la cobertura de las Leyes de Acceso a la Información estaría establecido cuando estos instrumentos legales pudieran cubrir no sólo los poderes ejecutivos de las ciudades en cuestión, sino en general los tres poderes o ramas de la actividad pública: el poder ejecutivo, legislativo y judicial. También sería fundamental contar con la capacidad para monitorear a todas aquellas instituciones u organismos públicos o privados que reciban dinero público tratándose de organismos autónomos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, o incluso empresas privadas y sociedades anónimas.

Desafortunadamente, la mayoría de las Leyes de Acceso a la Información analizadas aquí ni siquiera cubren empresas estatales, paraestatales o fideicomisos, sin mencionar las instituciones que reciben importantes fondos gubernamentales como los contratistas del gobierno o las grandes corporaciones privadas a quienes con mayor claridad a partir de la segunda mitad de los ochenta a nivel internacional se les encomiendan mayores tareas o responsabilidades públicas.

La ciudad de Nueva York, por ejemplo, limita la aplicación de su ley a “cualquier departamento estatal o municipal, panel, buró, división, comisión, comité, autoridad pública, corporación pública, consejo, oficina u otra instancia gubernamental que lleve a cabo una función pública o de gobierno” dejando fuera de su aplicación explícitamente a los poderes judicial y legislativo. (Artículo 86, Apartado 3 de la Freedom of Information Law of New York.) Además esta legislación señala como información pública (public record) única y exclusivamente a los documentos “en posesión” del gobierno.

De igual manera la Ley de la Ciudad de Toronto señala que la información pública es únicamente aquella “bajo el control” de las instituciones de gobierno, definiendo a las instituciones de gobierno como cualquier municipalidad, mesas directivas del ramo de la educación, de la salud, de la seguridad pública, de los servicios de planeación, o de los servicios locales municipales estrictamente considerados. Ello demuestra que un asunto central respecto al tema de la cobertura lo constituye la forma en que las Leyes de Acceso a la Información definen el concepto de “información pública”.

Existen ciudades que consideran la información pública en un sentido extremadamente limitado, restringiéndola a los documentos que abordan “asuntos oficiales” en un sentido estricto. Por ejemplo la Ley de la Ciudad de Viena a pesar de incluir como sujetos obligados a los organismos autónomos, lo cual definitivamente constituye uno de sus elementos más positivos, circunscribe la acción de la ley a

Existen ciudades que consideran la información pública en un sentido extremadamente limitado, restringiéndola a los documentos que abordan “asuntos oficiales”

los asuntos oficiales o sobre las instituciones que “se establecieron con el propósito expreso de llevar a cabo tareas de naturaleza no comercial, de interés general” y que “hubieran estado fundados

principalmente por la Ciudad de Viena y/o sus instituciones y/o otros órganos del sector público” (Art. 3º. de la Vienna Provincial Act on the Reuse of Public Sector Information)

Otras leyes de acceso a la información por el contrario, definen el concepto de información pública en una forma mucho más incluyente. Por ejemplo la Ciudad de Berna constituye un buen ejemplo en este sentido, pues la cobertura de su ley aplica no sólo a las autoridades municipales sino a todos los “órganos del Estado, sus establecimientos y sus colectividades” a la totalidad de las instancias de decisión de los municipios, sean estos autónomos o dependan del poder municipal y, sumamente importante, a las personas privadas cuando estas desempeñen tareas vinculadas con el “derecho público a ellas confinadas” (Art. 3º. Apartado “B” de la Loi sur l’information du public del Canton de Berna).

El ejemplo de Berna es muy importante pues ante el llamado “pluralismo estructural” que ha surgido en nuestros días en la administración pública a nivel mundial, el sector público tiende a disminuir, aunque no así las tareas públicas que muchas veces terminan siendo desarrolladas por organismos privados, organizaciones no gubernamentales, contratistas independientes o entidades paraestatales. Típicamente las Leyes de Acceso a la Información han sido desarrolladas como una forma de controlar al Estado moderno a que Weber dedicara largas horas de estudio. Sin embargo, el Estado posmoderno para unos, o neoliberal para otros, y en definitiva el nuevo Estado que hoy se configura, de alguna forma estaría escapándose de las restricciones impuestas por el régimen de regulación de las Leyes de Acceso a la Información. Por ello habría que seguir el ejemplo de ciudades como Berna y extender el alcance de las Leyes de Acceso a la Información por encima y más allá del sector público.

Por otro lado la limitante más problemática de la ley de Berna es que ella no aplica para el sector judicial y se concentra en los poderes ejecutivo y legislativo. A diferencia de esto, la Ley de la Ciudad de Berlín, establece que además de los poderes ejecutivo y

legislativo, el instrumento jurídico cubre las cortes y las autoridades de procuración de justicia. Aunque es importante destacar que esta cobertura tampoco es la más completa pues la ley establece que sólo aplicará sobre el poder judicial y las cortes “en lo tocante a la ejecución de tareas administrativas” (Sección 2, Apartado 1 de la Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlín). Sin embargo, la Ley de Berlín definitivamente se inscribe dentro de las leyes con tradiciones más liberales en términos de su cobertura pues califica como sujetos obligados a las diversas autoridades públicas y otros organismos públicos del estado de Berlín como a “los organismos corporativos y establecimientos y fundaciones [públicas o privadas] bajo la ley pública del estado de Berlín” (Sección 2, Apartado 1 de la Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin).

La Ciudad de México constituye otro caso paradigmático en términos del alcance y la cobertura pues el ámbito de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es amplísimo y comprende toda la documentación e información proveniente de cualquier órgano perteneciente a la administración pública los cuales se definen en el Artículo 4, párrafo IV del Capítulo I de la ley de Transparencia del Distrito Federal e incluye a los tres poderes del gobierno (la Jefatura de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad). El Tribunal Electoral, y la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como los organismos autónomos de la ciudad (IEDF, INFODF, CDHDF) son también sujetos obligados.

Finalmente la Ciudad de Buenos Aires, a pesar de contar con una Ley relativamente poco sofisticada en términos de su construcción normativa, dado que sólo cuenta con doce escuetos artículos, constituye un ejemplo de legislaciones que tienden a cubrir el ámbito comercial y económico normalmente marcado por tradiciones de opacidad muy marcada. La ley No. 104, de Acceso a la Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, data de 1998 y cubre empresas estatales, paraestatales, sociedades mercantiles de “economía mixta” y “todas aquellas otras organizaciones

empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias” (Artículo 1º. de la Ley No. 104 de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires). La ley también incluye a los poderes Legislativo y Judicial aunque de la misma forma que la Ley de Berlín, sólo se cubren los aspectos administrativos y quedan fuera de la norma las actividades propias de estos poderes.

Por fortuna el derecho de acceso a la información en Buenos Aires rebasa los términos de la ley 104 y abarca numerosas normas o institutos de derecho público. Por ejemplo, el título séptimo de la Constitución de la Ciudad que trata sobre los Órganos de Control, establece en su capítulo primero que “los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión y que todo acto de contenido patrimonial de monto relevante debe ser registrado, bajo pena de nulidad, en una base de datos de acceso libre y gratuito” (Artículo 132). De igual forma la Constitución de Buenos Aires es muy positiva en cuanto consagra con singular énfasis los principios de publicidad en los actos de gobierno y de participación ciudadana que deben regir la gestión de lo público.

B. Información restringida

Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier ley al permitir a los funcionarios retener información de forma discrecional.

Otro aspecto fundamental en nuestra reflexión es el vinculado al tema de las excepciones vinculadas con información restringida o confidencial. Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier ley al permitir a los funcionarios retener información de forma discrecional. Las excepciones típicas en la mayoría de las ciudades importantes incluyen la protección de la

seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, los secretos comerciales y los procesos deliberativos internos. En este

aspecto algunos elementos centrales giran alrededor de la forma en que tales conceptos se definen en la ley y se interpretan en la práctica.

La legislación de Nueva York es muy controversial a este respecto pues contempla una larga lista de excepciones que incluyen por ejemplo “la celebración de contratos inminentes” y protege el interés privado por sobre el público al grado de incluir entre sus excepciones toda la información “cuya divulgación causaría una lesión substancial a la competitividad de las empresas” (Párrafo 2 de la Sección 87 de la Public Officers Law, Artículo 6). Otro aspecto muy preocupante sobre todo en relación con el tema de los derechos humanos, es que en Nueva York se protege como información reservada las “técnicas o procedimientos de investigación criminal” y en general los materiales “interinstitucionales” o “intrainstitucionales”.

La Ley de Toronto también es un caso preocupante pues además de las excepciones típicas, en un apartado especial la ley consigna que “asimismo, se podrá denegar el acceso [a la información] en el caso de que el titular de la institución considere con fundamentos razonables que la petición es frívola o con intenciones de molestar”. Este es un ejemplo particularmente claro de una redacción que atenta directamente contra el derecho a saber de los ciudadanos. En Toronto el que determina sobre las intenciones y las “ganas de molestar” es la misma autoridad. Por ello un elemento central es precisamente quién decide si alguna información en particular se encuentra cubierta por alguna excepción, y en segundo lugar cuáles serían las bases sobre las cuales alguna excepción se puede aplicar (por ejemplo, si se emplea una evaluación respecto al perjuicio social que la aplicación de la excepción implicaría, a través de las llamadas “pruebas de daño”). También es significativo si existe o no la posibilidad de sobreseer las excepciones en caso de existir un interés público superior que pueda convertir en pública la información. La ley de la ciudad de Berna, por ejemplo no contempla ninguna de estas pruebas de daño, mientras que la Ley del Distrito Federal efectivamente incluye una sofisticada prueba de daño para justificar

la aplicación de las reservas de ley.

Finalmente la provincia de Viena en Austria, inserta dentro de sus excepciones más llamativas todo lo relacionado con las instituciones culturales. Podría llegar a afirmarse que en Viena, paradójicamente una de las cunas culturales más importantes del mundo, la cultura está fuera de escrutinio pues el apartado séptimo de su ley en materia de excepciones incluye todos los “documentos de instituciones culturales como museos, bibliotecas, archivos, orquestas, óperas y teatros del sector público” (Artículo 2 de la Viena Provincial Act).

Buenos Aires también tiene un régimen de excepciones extremadamente deficiente, pues excluye información catalogada como “anotaciones en el expediente”, “opiniones de intermediarios o recomendaciones”, y “cualquier otra información que el gobierno excluya con base en el interés público”. Este tipo de exclusiones no se someten a ninguna “prueba de daño” o sobreseimiento.

Lo anterior resulta paradójico en vista del cuidadoso diseño que el mencionado artículo 132 de la Constitución Bonaerense exhibe y que dicta los principios la ley 572, que regula la obligación de publicar información por Internet. Entre la información que el Estado debe ofrecer y publicar permanentemente actualizada a través de sus sitios institucionales en la red se encuentran: las nóminas y remuneraciones de altos funcionarios públicos, de todos los mandos bajos y medios, de personas físicas y jurídicas que presten servicios en los organismos y dependencias del Estado de Buenos Aires, el presupuesto anual de gastos para los tres poderes de la Ciudad y los montos trimestrales de lo ejecutado y lo comprometido organizado por partidas. Sin embargo, este listado aparentemente comprehensivo no incluye nada relacionado con las compras gubernamentales o la ejecución de la obra pública de la ciudad como sí es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Ciudad de México.

A la cabeza de legislaciones garantistas tenemos el caso de la Ciudad de México. En primer lugar, la ley citadina mexicana

asegura transparencia total en uno de los rubros más importantes de la gestión pública: la contratación de la obra pública. La ley de Transparencia del Distrito Federal señala que: “toda información que brinden los Entes Públicos respecto a la ejecución de obra pública por invitación restringida deberá precisar: monto, plazos de ejecución, datos del contratista y mecanismos de supervisión y vigilancia” (Capítulo II, Artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal). Esta disposición es tan notable que incluso rebasa lo contemplado al respecto en la Ley Federal de Transparencia del país.

De la misma forma el artículo 23 de la ley de la Ciudad de México es muy contundente respecto al principio de máxima publicidad que debe regir a la mayor parte de la información de los entes públicos. El artículo aludido explícitamente señala: “es pública toda la información que obra en los archivos de los entes públicos, con excepción de aquella que de manera expresa se prevé como información reservada”. Una vez más comparada con la Ley Federal, la ley del DF es mucho más contundente e inequívoca en su redacción.

C. Diseño institucional

En el tercer gran ámbito de comparación tenemos que una Ley de Acceso a la Información sin supervisión y seguimiento está condenada a la inutilidad. El mecanismo más efectivo para evitar que las leyes se conviertan en letra muerta son los consejos o comisiones independientes, instancias idealmente autónomas, encargadas de recibir solicitudes, quejas y apelaciones de los ciudadanos y vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la

El mecanismo más efectivo para evitar que las leyes se conviertan en letra muerta son los consejos o comisiones independientes, instancias idealmente autónomas, encargadas de recibir solicitudes, quejas y apelaciones de los ciudadanos y vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información.

libertad de información.

A nivel internacional el escenario no es muy alentador. Buenos Aires por ejemplo, no cuenta con una autoridad autónoma que regule y supervise el cumplimiento de la ley. Su regulación se sujeta a la Subsecretaría Legal y Técnica del Área del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual hace que el cumplimiento de la Ley de Acceso a la información dependa técnicamente de las autoridades de la ciudad.

Otro dato preocupante en el caso de Buenos Aires es que su ley incluye el llamado “silencio denegatorio” (Artículo 8º. de la Ley No. 104 de Acceso a la Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que establece que si la respuesta fuera ambigua o parcial se considerará negativa ficta. Asimismo cuando la información entregada no satisfaga al solicitante, éste se verá en la necesidad de directamente ejercitar un amparo ante el fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires (Ley de Procedimiento Administrativo). Finalmente cuando se trate de una “denegatoria fundada” al ciudadano que demande la información, también existe la posibilidad de “recurrir ante el funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General” para volver a remitir la solicitud. Sin embargo en ninguno de los casos señalados existe la posibilidad de acudir ante instancias independientes especializadas en tutelar el derecho a la información.

Nueva York es otro ejemplo desafortunado en este sentido. En primer lugar, aunque el cumplimiento de la ley es supervisado por un “comité de gobierno abierto” integrado por siete personas y un delegado o gobernador designado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad, este comité no es en absoluto independiente. Además, se encuentra sujeto a la interpretación que de la petición de acceso a la información realice el titular de la institución o del órgano de gobierno a quien se le demanda la información. El procedimiento a seguir en caso de que sea negado el acceso a la información es recurrir primero ante el órgano de gobierno, que deberá de responder dentro de diez días laborales explicando por escrito las razones para la negativa o en su caso revocando el fallo inicial

y proporcionando el acceso al expediente buscado. En segunda instancia se podrá recurrir al Comité sobre Gobierno Abierto, al que cada institución remite inmediatamente una copia de la petición de información ciudadana así como de la resolución posterior. El Comité tendrá facultades para atender los reclamos a las resoluciones y ofrecer recomendaciones pero no tiene la capacidad de emitir recomendaciones vinculatorias (u órdenes) sobre las entidades de la administración pública de la Ciudad de Nueva York.

Más o menos el mismo modelo de procedimiento administrativo aplica para las ciudades de Viena, Austria y Berna, Suiza. En el primer caso, la primera instancia de decisión ante una inconformidad, es el propio organismo al que se le requiere la documentación o información, posteriormente la autoridad administrativa de supervisión resuelve el caso. Es importante notar que los sujetos obligados también pueden recurrir a la Suprema Corte Administrativa y a la Corte Constitucional para ampararse ante una determinación por parte de la autoridad supervisora que no le favorezca, lo cual constituye a todas luces una desventaja para el principio de la publicidad de la información.²¹

Por su parte la ley de Berna señala que las inconformidades legales y los recursos de apelación son regulados por “las disposiciones de la ley sobre el procedimiento y la jurisdicción administrativos” (Artículo 35, Loi sur l’information du public) y que “el Tribunal de apelación del Tribunal supremo conoce los recursos contra las decisiones de las autoridades de la jurisdicción civil” (Artículo 36,

²¹ *Aquí cabría la pena advertir el notorio embate contra la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental que se gestó en meses recientes cuando el ex-senador Fauzi Hamdan propuso una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, para abrir la posibilidad de que las autoridades públicas federales interpusieran recursos de apelación contra las resoluciones de la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, esto es el IFAI, favorables a los particulares y “tomadas en exceso de su atribuciones”, lo cual afortunadamente fue detenido y de haberse aprobado nos hubiera puesta en una situación similar a la del caso austriaco de la Ciudad de Viena.*

Loi sur l'information du public).

Toronto y Berlín por el contrario cuentan con provisiones institucionales más alentadoras pues ambos cuentan con la figura legal del Ombudsman o Comisionado de la Información. La Ley de Berlín señala a un Comisionado para la Libertad de Información (Commissioner for Freedom of Information: secciones 21 y 22 de la Berlin Data Protection Act) ante quien toda persona tiene el derecho de acudir. Este comisionado rinde cuentas directamente ante el Parlamento de Berlín y por lo tanto es más independiente del poder ejecutivo. En el caso de Toronto, la figura del Ombudsman de la Información es al mismo tiempo el Comisionado para la privacidad, porque hay que tener presente, como bien nos lo recuerdan Warren y Brandeis²² que la transparencia del Estado y la privacidad del ciudadano constituyen dos caras de la misma moneda (Artículo 46, Sección IV de la Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, City of Toronto).

Como hemos visto, desafortunadamente sólo una mínima parte de las ciudades con Leyes de Acceso a la Información cuentan con organismos o comisiones independientes de información. Un caso sin duda ejemplar a nivel internacional lo constituye la Ciudad de México con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), que en términos de sus marcos normativos rebasa al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) pues a diferencia de este último que no cuenta con rango de autonomía,²³ el INFODF es “un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública” (Artículo 57, capítulo 1 del Título Tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

²² Samuel Warren y Louis Brandeis D., “The right to privacy”, *Harvard Law Review* 4 (5) Diciembre 15, 1990.

²³ Para un examen a profundidad sobre las deficiencias en términos del diseño institucional del IFAI ver: John Ackerman, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, No. 10 de la Colección Cuadernos para la Democratización, Universidad Veracruzana y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007.

D. Facilidad de acceso

La transparencia no es una vitrina limpia que de forma hermética proteja los asuntos públicos, sino una ventana abierta y en constante interacción que debe servir para que los ciudadanos incidan en la vida social. De la misma forma un gobierno abierto es condición necesaria más no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas. No basta con que los servidores públicos no oculten la información que manejan. La rendición de cuentas implica

La transparencia no es una vitrina limpia que de forma hermética proteja los asuntos públicos, sino una ventana abierta y en constante interacción que debe servir para que los ciudadanos incidan en la vida social.

una actitud proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos periódicamente informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo. Consecuentemente, el aspecto de las Leyes de Acceso a la Información que se refiere a la obligatoriedad de la publicación periódica de la información es absolutamente crucial.

La Ley de Transparencia de la Ciudad de México señala una larga lista de información que las instituciones deben “publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet” (Artículo 13. capítulo II del Título Primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal) y entre la que destaca información completa sobre la estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, los servicios que ofrece, las metas y objetos de las unidades administrativas, los trámites, requisitos y formatos, la información sobre el presupuesto asignado así como los informes sobre su ejecución, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, las concesiones, permisos

o autorizaciones otorgadas, los mecanismos de participación ciudadana, la información sobre contratos de obra pública, etc.²⁴

Sin embargo, la mayoría de las ciudades analizadas aquí, no cuentan con una lista tan completa y por ello obligan a sus ciudadanos a entrar a un proceso de solicitudes formales con objeto de conseguir información básica. Por ejemplo, las leyes de Berna y Viena no incluyen ninguna obligación de publicar en ninguna sección de sus legislaciones. También la ley de Nueva York y Toronto dejan al criterio de cada agencia gubernamental la lista de la información que debe hacerse pública. En Toronto la lista de la información necesita ser aprobada por el Ombudsman de la información y la privacidad y esto como es evidente, abre una importante arena para el uso discrecional de la ley.

La mayoría de las “ciudades analizadas aquí, no cuentan con una lista tan completa y por ello obligan a sus ciudadanos a entrar a un proceso de solicitudes formales con objeto de conseguir información básica.

En la ley de Berlín existe la obligación de publicar información crucial sobre manejo ambiental, como por ejemplo los registros de emisiones, (Sección 46 de la Federal Emissions Protection Act) o los planes gubernamentales de aire limpio, de manejo de desechos, de manejo de aguas residuales, planes generales forestales, pero en su conjunto toda esta información muy relevante, no alcanza ni de cerca la complejidad y diversidad de la información que por ley tiene que estar al acceso de la ciudadanía en la Ciudad de México. De la misma forma la ley de Berlín señala que cada organismo

²⁴ El INFODF también ha dado seguimiento puntual al cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados en la Ciudad de México. En su más reciente informe el organismo ha reportado datos preocupantes como el que 38 esto es más de la mitad de los 69 entes públicos de la capital no han logrado cumplir al 100% con la Ley de Transparencia. Para más sobre estos datos ver: 1er. Reporte Trimestral sobre el avance en el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia 2006, y Diagnóstico de Usabilidad y Calidad en la información de los Portales de Internet de los Entes Públicos del Distrito Federal 2006, ambos documentos disponibles en: www.infodf.org.mx/repvest.htm

público debe tener disponibles archivos bien organizados e índices de consulta que faciliten el acceso a la información. Sin embargo, a pesar de que estos son avances indudables, el gobierno de la Ciudad de Berlín cobra cuotas excesivas por los servicios de búsqueda y de copiado en las oficinas públicas.

Las cuotas de recuperación para conseguir la información deseada es otro de los aspectos que muchas veces puede llegar a convertirse en un elemento inhibitorio de las solicitudes de acceso a la información. Existen al menos cuatro diferentes áreas en las cuales las solicitudes de acceso a información pública generan costos: búsqueda, revisión, reproducción y envío.

Algunas ciudades como Toronto, Viena o Nueva York cobran por los cuatro pasos que incluye todo el proceso. Además en las ciudades canadiense y austriaca, el pago de estos servicios se efectúa de forma anticipada, es decir antes de que siquiera proceda la búsqueda. En el caso de la ciudad de Nueva York, las tarifas de fotocopiado son de 25 centavos de dólar por cada fotocopia.

En la Ciudad de México sólo se cobra por la reproducción de la información y por los gastos de envío cuando sea necesario, además de que la Ley explícitamente señala que “Los Entes Públicos deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de entrega de información” (Artículo 41. Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal). Algo parecido ocurre con la ley de Buenos Aires pues su Artículo 5º establece la gratuidad en el acceso a la información, en tanto que no se requiera la reproducción de la misma.

En términos de la facilidad de acceso a nivel internacional el reto que tenemos por delante es la superación de los índices que arrojan la concentración de los usuarios de las Leyes Acceso a la Información en las grandes metrópolis y dentro de ellas en los sectores académicos, empresariales y de los medios de comunicación. Es necesaria una activa promoción por parte de los gobiernos de las ciudades, los Ombudsmen y las comisiones

de acceso a la información para la utilización de las legislaciones por parte de los más diversos actores sociales. Con ello las Leyes de Acceso a la Información estarán en posibilidad de consolidarse como herramientas efectivas para la transparencia pero, mejor aún, podrán llegar a convertirse en fuentes más efectivas para el mejoramiento de la rendición de cuentas gubernamental.

3. Transparencia y participación ciudadana

El acceso a la información a secas no es suficiente para consolidar de raíz la rendición de cuentas en la administración pública. Habría que situarse más allá de la transparencia formal. Lo importante es el combate de la corrupción y el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas, y la transparencia es importante solo en la medida en que nos ayude a transitar hacia ese fin. En todo este proceso la participación ciudadana es indiscutiblemente fundamental.

La transparencia es importante en la medida en que nos ayude a transitar hacia la rendición de cuentas y el combate de la corrupción. En todo este proceso la participación ciudadana es indiscutiblemente fundamental.

Como resulta evidente los gobiernos pueden y deben impulsar diversas iniciativas para mejorar la rendición de cuentas gubernamental entre las que típicamente destacan: el fortalecimiento de la fiscalización, la profesionalización del personal a través de reformas de servicio civil, el reforzamiento de los controles internos, el establecimiento de estándares mínimos de desempeño y la creación de nuevas agencias públicas de fiscalización.

Sin embargo, una verdadera reforma orientada a la rendición de cuentas siempre será mucho más efectiva cuando los actores societales desempeñan un papel preponderante. El propio Banco Mundial ha definido el concepto de “rendición de cuentas societal” como aquel enfoque que tiende a la construcción de la rendición de cuentas basada en sinergias cívicas, a través de las cuales es común que ciudadanos y/u organizaciones

de la sociedad civil participen directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas.²⁵

Existe una gran variedad de iniciativas que caen dentro de esta definición de rendición de cuentas societal: presupuestos participativos, reformas de procedimientos administrativos, auditorías sociales y evaluaciones ciudadanas, todas ellas involucran a los ciudadanos en la fiscalización y el control del gobierno y pueden ser consideradas iniciativas de rendición de cuentas societal. En esta sección analizaremos con atención tres experiencias de participación ciudadana que se han desarrollado en importantes ciudades de India, Brasil y Argentina.

Boleta de calificación ciudadana en Bangalore, India

Un llamativo ejemplo de mecanismos orientados a la rendición de cuentas social lo constituye sin duda la “boleta de calificación ciudadana”. El uso de este instrumento está generalizándose en varias partes del mundo. Incluso en años recientes las boletas de calificación ciudadana fueron auspiciadas por el Banco Mundial en Uganda, Albania, Filipinas y Perú. Y con independencia de estas acciones la metodología ha sido retomada también por algunos gobiernos municipales de Ucrania y de numerosas ciudades de India. En este último país, la experiencia que inició la expansión de esta innovación fue la “citizen score card” preparada por el Centro de Asuntos Públicos de Bangalore, India primero en 1994, y después aplicada de nueva cuenta en 1999 y 2002.²⁶

La motivación original para el uso de esta herramienta en Bangalore, fue la deficiente provisión de los servicios públicos en aquella ciudad India. Los servicios públicos de transporte, teléfono,

²⁵ Cfr. John Ackerman, *Social Accountability in the Public Sector: a conceptual discusión*, Cuaderno de Trabajo No. 82, de la Colección *Participation and Civic Engagement*, Banco Mundial.

²⁶ Ver: Antón Ravindra (2003) *An Assesment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*; y Banco Mundial (2004) “Community Score Card Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation” Washington, *Social Development Notes-Participation and Civic Engagement*.

electricidad, distribución de agua y de recolección de basura eran en general profundamente insatisfactorios, especialmente, como siempre suele ocurrir, en las áreas más empobrecidas de la ciudad.

La metodología de la tarjeta evaluadora sostenía la hipótesis de que la principal razón de tales deficiencias era que el gobierno no ofrecía una efectiva estructura de incentivos. La mayoría de los servicios estaban controlados por monopolios estatales que no estaban expuestos a la 'disciplina de mercado' y todos ellos operaban en el contexto de un sistema legal y regulatorio desfasado y premoderno.

En este contexto la boleta de calificación ciudadana fue impulsada para someter a las agencias gubernamentales al "consumer feedback" que de acuerdo con las autoridades locales de Bangalore, estas urgentemente estaban necesitando. La idea básica que subyacía a esta metodología era la introducción de incentivos de mercado al funcionamiento de lo público. A través de esta estrategia las agencias gubernamentales verían la evolución de su desempeño de manera anual y podrían compararse con otras agencias gubernamentales en una dinámica de competencia similar a aquella que impone el mercado. Un mecanismo central en toda esta estrategia sería la acción independiente de la sociedad civil y el poder de la información.

Las boletas de calificación ciudadanas tienen siete estrategias: 1. Identificación del ámbito a evaluar, actores y objetivo central; 2. Diseño de los cuestionarios o boletas; 3. Aplicación de pruebas piloto; 4. Ejecución de la encuesta; 5. Análisis de datos e información resultante de la encuesta; 6. Diseminación de la información; y 7. Institucionalización de los resultados.²⁷ La experiencia de esta importante ciudad de la India ha revelado que los tres elementos

²⁷ Ver: Banco Mundial (2004) "Citizen Report Card Surveys: A Note on the Concept and Methodology" Washington, Social Development Notes-Participation and Civic Engagement. No. 91.

centrales, que son por cierto los más importantes para el éxito de una iniciativa son: A. Experiencia técnica en el diseño, implementación y análisis de la tarjeta evaluadora; B. La acción de una sociedad civil participativa y robusta que utilice de forma responsable la información que provea la boleta de calificación, con objeto de presionar al gobierno para que éste avale los cambios necesarios; y C. Funcionarios públicos con un espíritu reformador y dispuestos a utilizar la información para implementar las reformas necesarios en la provisión de los servicios.

Los más recientes estudios sobre esta experiencia en Bangalore han demostrado que efectivamente la tarjeta evaluadora ciudadana ha jugado un papel crucial en la reestructuración de los servicios públicos.²⁸ Particularmente presionados por los resultados de esta evaluación, agencias tan importantes como la Comisión de Almacenaje y Dotación de Agua de Bangalore, (Bangalore Water Supply and Sewerage Board) y el Consejo de Desarrollo de Bangalore (Bangalore Development Authority) han iniciado programas de entrenamiento para sus empleados con objeto de mejorar las herramientas de servicio al público. También la Compañía Municipal de Bangalore (Bangalore Municipal Corporation) ha establecido un nuevo sistema de recolección de impuestos sobre la propiedad, más transparente y menos corrupto. Asimismo, la Comisión de Electricidad de la ciudad ha instalado un sistema que permite el pago de las cuentas a través del uso de cajas móviles; y el desempeño de Bangalore Telecom, la compañía telefónica, también ha mejorado de forma importante.²⁹

Es necesario advertir que la utilización de esta tarjeta evaluadora no ha estado exenta de críticas. Algunos señalan que la concepción de lo público que subyace a esta metodología es muy ingenua. Ha sido señalado que este mecanismo de rendición de cuentas, “sólo

²⁸ Ver Ravindra (2003) *Op. Cit.* Nota de pie # 24, Págs: 17-18.

²⁹ Patrick Séller y T.M. Thomas Isaac, “La política y el diseño institucional de la democracia participativa: lecciones de India” en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia, los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, 2004.

puede ser considerado ‘una arma’ sí los políticos y burócratas en cuestión de verdad no estuvieran al tanto de los problemas de deficiencia en la entrega y distribución de los servicios públicos en primer lugar”.³⁰ Habría que tomar en cuenta el punto de estos críticos en lo tocante a que este instrumento no es suficiente. La evaluación de los servidores públicos desde un punto de vista amistoso y “competitivo”, nunca será suficiente para el combate frontal de la corrupción estructural. Tales medidas tienen que ser complementadas con estrategias de ofertas de incentivos y de aplicación de castigos.³¹

Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil

El gobierno de la ciudad de Porto Alegre ha generado una de las estrategias más originales de participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas gubernamental. En esta ciudad se ha otorgado a la ciudadanía la posibilidad de determinar el gasto correspondiente a más del diez por ciento del presupuesto anual. Cada año los ciudadanos de Porto Alegre se organizan en 16 asambleas regionales y 5 reuniones temáticas, en las que se establecen las prioridades de inversión del gobierno en materia de infraestructura y servicios sociales básicos. Cada asamblea elige a dos delegados al Consejo de Presupuestación Participativa municipal (COP). Este órgano es el responsable de determinar el plan presupuestal de la ciudad, el cual se somete a la aprobación de la instancia legislativa local. Pero el proceso no termina ahí, en el curso del año siguiente las asambleas regionales y temáticas, los delegados y los ciudadanos en general, evalúan el proceso de negociación del año inmediatamente anterior y supervisan

³⁰ Robert Jenkins y Anne Marie Goetz, (1999) "Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption: Lessons from the Indian Experience" *IDS Bulletin*, Vol. 30, No. 4, pp. 39-49.

³¹ Ver: John Ackerman (2004), *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, Banco Mundial. Washington D.C.; y Andreas Schedler (1999) "Conceptualizing Accountability" en Schedler, Diamond y Plattner, eds., *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.

que la ejecución del presupuesto se ajuste a lo ordenado por la ciudadanía.³²

El caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil es muy interesante dado que en vez de influir en la elaboración de políticas públicas desde afuera, los ciudadanos de Porto Alegre participan plenamente desde dentro del propio aparato gubernamental, conjugando así tanto la rendición de cuentas horizontal como la vertical y dando un gran ejemplo de lo que algunos autores han llamado los mecanismos diagonales de rendición de cuentas.

Este esquema de participación ciudadana y de “rendición legal de cuentas” ha logrado disminuir drásticamente los incentivos para la corrupción entre los funcionarios públicos, y así mismo ha estado encaminado a fortalecer la “rendición legal de cuentas”.³³ Cada barrio y región de esta ciudad brasileña recibe información clara y oportuna sobre la suma exacta de los montos a ser invertidos en determinados productos y servicios de su comunidad y, lo que es más importante, debido a que los propios ciudadanos participan en el diseño del presupuesto, ellos se perciben a sí mismos como corresponsables pues tienen que cerciorarse de que el gobierno ejecute correctamente el presupuesto. En palabras de un estudioso de esta experiencia: “al infundirle una transparencia sin precedentes a la formación, asignación y ejecución del presupuesto municipal y al ‘abrirlo’ al escrutinio general de la ciudadanía, él [gobierno de Porto Alegre] ha estrechado dramáticamente el espacio que permitía la práctica de componendas mezquinas que vinculaban a los servidores civiles con intereses privados. Sobra mencionar que las propuestas ilegales o ilícitas de gran cuantía se tornan

³² Ver: William Nylan, “Testing the Empowerment Thesis: The participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil” en *Comparative Politics* 34 (2): 127-145, 2002.

³³ Ver: Catalina Smulovitz, “How can the rule of law rule? Cost imposition through decentralized mechanisms” en José María Maravall y Adam Przeworski, (Coords.), *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press. 2000. Pág. 4.

imposibles cuando todos los actos e intenciones se publican a los cuatro vientos”.³⁴

Los orígenes de este esquema de participación ciudadana y de rendición de cuentas se remontan en primer lugar a la Unión de Asociaciones de Residentes de Porto Alegre (UAMPA) quien por vez primera propuso la introducción de un mecanismo participativo de estas características en 1986.³⁵ En segundo término, una sociedad civil dinámica e independiente se ha propuesto llenar los espacios que el gobierno municipal ha abierto “desde arriba”. Finalmente otro elemento fundamental han sido los propios actores gubernamentales, quienes han desempeñado un papel sumamente importante en la creación y mantenimiento del proceso del presupuesto participativo. La simultaneidad de la puesta en marcha de esta experiencia y de la llegada al poder del Partido de los Trabajadores brasileño no es mera coincidencia. Como lo señala un autor brasileño: “Porto Alegre representa un ejemplo poco usual, de la forma en que los reformadores del Estado han asumido un papel más proactivo, no sólo proporcionando un ambiente propicio en el que se promueve explícitamente la formación de grupos cívicos, sino también trabajando directamente con las comunidades locales y ayudándolas a organizarse”.³⁶

Mecanismos de participación ciudadana en Buenos Aires, Argentina

En Buenos Aires, Argentina las “audiencias públicas” también constituyen un interesante mecanismo de participación ciudadana, a través del cual se puede acceder a información pública relacionada con un asunto público específico sobre el cual se

³⁴ Cfr. Zander Navarro, (1998) “Participation, Democratizing Practices and the Formation of a Modern Polity: the Case of ‘Participatory Budgeting’ in Porto Alegre, Brazil (1989-1988)” en *Development* 41 (3): 68-71. Págs. 70-71.

³⁵ Ver: Leonardo Avritzer, 2000 “Civil Society, Public Space and Local Power: A Study of the Participatory Budget in Belo Horizonte and Porto Alegre” IDS-Ford Web Site www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html P. 9.

³⁶ Rebecca Abers, 1998 “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil” en *Politics and Society* 26 (4): 511-538, P. 514. 42

necesite tomar una decisión gubernamental.

Con las audiencias públicas, los ciudadanos pueden acceder a la información que constituya los antecedentes del caso a decidir, además de poder solicitar directamente mayores precisiones u opiniones sobre el caso, e incluso interpelar directamente los funcionarios encargados del área en cuestión, a efecto de manifestar su parecer respecto del tema de consulta.

Existe también otra figura legal de mayor relevancia: la audiencia pública “de requisitoria ciudadana” contemplada por la Ley 6, en sus artículos 17 a 20. A través de esta herramienta, la ciudadanía cuenta con la posibilidad de exigir de modo vinculante al poder Ejecutivo o al Legislativo, la realización de una audiencia pública. La norma posibilita la realización de requisitorias ciudadanas tanto de audiencias públicas sobre temas de interés de toda la Ciudad como de interés de una zona determinada. Este instrumento es muy importante, si bien legalmente no resulta demasiado fácil obtenerlo pues para solicitarlo se debe contar con la firma del 50 por ciento de los integrantes del padrón electoral del distrito electoral que lo requiera.³⁷

Aún con esta complejidad, tal modalidad fue utilizada por vez primera por los vecinos de Villa Lugano quienes solicitaron la realización de una audiencia pública zonal de requisitoria ciudadana para solucionar la larga postergación de la construcción de un hospital público en ese barrio de Buenos Aires, el cual había sido ordenado al Ejecutivo desde 1986.

Otro mecanismo de participación ciudadana fundamental en Buenos Aires es el presupuesto participativo, previsto en el Artículo 52 de la Constitución bonaerense, el cual abre una de las áreas claves de toda gestión gubernamental a la intervención de la sociedad civil. Este procedimiento busca auspiciar una forma

³⁷ Guillermo M. Scheibler, *Luces y sombras del acceso a la información en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

más directa y flexible de debatir democráticamente el destino los recursos del erario público, y de ejercer el control y seguimiento de los gastos ejercidos. El mecanismo reúne distintas facetas y todas ellas comprenden la participación ciudadana.³⁸

En primer término está el acceso a la información propiamente dicho, ya que los funcionarios de las distintas áreas de la administración debaten con los ciudadanos involucrados las prioridades y para ello deben poner a su alcance y disposición los datos e indicadores más relevantes de su gestión.³⁹ En segundo lugar, se cuenta con la posibilidad de emitir la opinión ciudadana antes de la elaboración final del proyecto del presupuesto, votando las prioridades de inversión o introduciendo nuevas propuestas de obras o servicios. En tercer lugar, son los propios ciudadanos -a través de delegados de cada área barrial electos en asamblea- quienes en el seno del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) buscarán los consensos necesarios para la inclusión de las prioridades votadas en el proyecto final; y por último siempre serán los ciudadanos quienes realizarán el seguimiento y cumplimiento de la ejecución de lo presupuestado.⁴⁰

Finalmente Buenos Aires también posee un órgano constitucional

³⁸ Guillermo M. Scheibler, "El presupuesto participativo y la emergencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Ahem Dafne (Coord.) *El derecho administrativo de la emergencia*, Buenos Aires, FDA, 2002, p. 269.

³⁹ La versión actual del reglamento del Presupuesto Participativo establece como uno de los principios que rigen el procedimiento "el acceso a la información pública, oportuna, completa y clara" y entre sus objetivos el de "aumentar el conocimiento de los vecinos de la ciudad sobre los asuntos públicos". Ver: Guillermo M. Scheibler, *Presupuesto Participativo: una redefinición de la relación administración-sociedad civil Buenos Aires*, La Ley Tomo 2004.C, p.1058. 43

⁴⁰ Scheibler (2004) señala que en el proceso se prevén "rondas de negociación donde los consejeros y delegados temáticos electos en las asambleas barriales analizan junto con los funcionarios de las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad los proyectos propuestos a efectos definir sus probabilidades de viabilidad jurídica, técnica y financiera. En una primera ronda se presentan y fundamentan los proyectos, en la segunda ronda se conocen las contrapropuestas elaboradas por la diferentes áreas administrativas y en la tercera ronda se formalizan los consensos alcanzados respecto de la factibilidad de los proyectos que se priorizarán luego mediante el voto de los vecinos." Cfr. Scheibler (2004), Op cit. 44.

de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas de trabajadores, empresarios, artistas, educadores, representantes de iglesias y congregaciones religiosas y de los partidos políticos cuya misión es proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado. Se trata del Consejo de Planeamiento Estratégico fundamentado en el Artículo 19 de la Constitución de Buenos Aires que se encuentra presidido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad.

Conclusiones

El análisis comparativo de leyes de acceso a la información en grandes ciudades, demuestra que a nivel internacional el Distrito Federal está a la vanguardia en cuanto al diseño normativo de su ley. La autonomía de su organismo garante, la obligación de implementar una sólida prueba de daño en la interpretación de la ley, la amplia cobertura de la ley y el extenso listado de información obligada de oficio, entre otros avances, convierten a la Ciudad de México en un referente de primer orden a nivel internacional.

Sin embargo, como señalamos en el primer apartado de este trabajo, no basta con ostentar una sólida reglamentación de nuestro derecho de acceso a la información. Para enfrentar las lógicas del “minimalismo organizacional” y de la “transparencia opaca” habría que complementar nuestras leyes de acceso a la información con esfuerzos innovadores para estimular la participación ciudadana en la utilización de la transparencia. De otra forma, nos arriesgaríamos a contentarnos con una ley de avanzada con impactos limitados en la administración pública.

Para enfrentar las lógicas del “minimalismo organizacional” y de la “transparencia opaca” habría que complementar nuestras leyes con esfuerzos innovadores para estimular la participación ciudadana en la utilización de la transparencia.

Los casos de Bangalore, India, Porto Alegre, Brasil y Buenos Aires, Argentina que exploramos en el tercer apartado de este trabajo ofrecen algunos ejemplos del tipo de acciones que podríamos implementar en la Ciudad de México. Desafortunadamente, en el Distrito Federal, contamos con una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal deficiente que además se utiliza de manera muy limitada. Así mismo, los esfuerzos gubernamentales recientes por estimular la utilización de la Ley de Transparencia

de la ciudad son a todas luces insuficientes para estimular una transformación en la cultura burocrática imperante en la Ciudad. Habría que aprender de las experiencias internacionales para transformar integralmente el régimen de rendición de cuentas en el Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal incluye once diferentes “instrumentos” de participación, a saber:

Artículo 2o.- Son instrumentos de Participación Ciudadana:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Ciudadana;
- V. Colaboración Ciudadana;
- VI. Rendición de Cuentas;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;
- IX. Audiencia Pública;
- X. Recorridos del Jefe Delegacional, y
- XI. Asamblea Ciudadana.

Sin embargo, casi no se utilizan las figuras más participativas como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. En su lugar, el gobierno se ha limitado a organizar consultas ciudadanas, pedir “colaboración ciudadana” y cumplir con criterios mínimos de rendición de cuentas por medio de la realización de informes anuales, audiencias públicas y recorridos de los jefes delegacionales.

La “consulta ciudadana” prevista en la Ley no obliga a las autoridades a respetar la voluntad de los ciudadanos y es, como su nombre lo indica, más un sondeo de opinión que un acto de gobierno que los ciudadanos gestionen por sí mismos. A su vez, la colaboración ciudadana no rebasa los límites de esquemas de participación previos como el de Solidaridad durante el

período de Salinas y no es vinculatorio en lo absoluto. Además las dependencias y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal resolverán si procede o no aceptar la colaboración ofrecida.

Por su parte la audiencia pública y los recorridos del Jefe Delegacional previstos en la Ley no implican más que la obligación de escuchar a los ciudadanos, sin que ello signifique que sus peticiones sean atendidas por las autoridades. Algo similar desafortunadamente ocurre con la Asamblea ciudadana. Un organismo en el que los ciudadanos pueden reunirse, elegir representantes y discutir temas de interés común, es solamente democrático si finalmente puede tomar alguna determinación o sus opiniones tienen algún vínculo legal con los actos de gobierno. La asamblea ciudadana y los comités que la ley de participación ciudadana contempla, son organismos que no ejercen recurso alguno, no toman decisiones obligatorias para nadie y no controlan los actos de autoridad.

Recientemente el gobierno de la Ciudad ha echado a andar el importante esfuerzo de un Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas del Distrito Federal. Sin embargo, el proyecto piloto actualmente en marcha y conducido desde la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal se acerca más a la lógica de las evaluaciones desplegada en Bangalore, India que al espíritu de fomento de una plena participación ciudadana y de conformación de verdaderos consejos ciudadanos para la observación del gasto gubernamental y para el combate a la corrupción.

En teoría el proyecto del gobierno del DF busca evaluar el desempeño del gobierno y mejorar sus políticas públicas, lo cual es sin lugar a dudas un objetivo loable puesto que siempre es necesaria la valoración de los resultados y el desempeño a través de indicadores con enfoques participativos. En la práctica, sin embargo, el observatorio ciudadano no ha logrado consolidarse como un observatorio, ni está plenamente ciudadanizado. El proyecto se ha circunscrito a la generación de indicadores

determinados de forma unilateral por el gobierno de la Ciudad con objeto de medir la satisfacción ciudadana en algunos servicios públicos estratégicos que, una vez más, el propio gobierno ha determinado.

Al evaluar la experiencia de Bangalore India, decíamos que es necesario complementar los mecanismos como la evaluación de los servidores públicos con estrategias de combate frontal de la corrupción que evidentemente subyace a la carencia de servicios públicos de mejor calidad. Por ejemplo, algunos expertos en la materia han recomendado que habría que reformar las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal para estimular su uso por los habitantes de la Ciudad.⁴¹

No es el momento de bajar la guardia en el combate a la opacidad y a la corrupción. La Ciudad de México se coloca a la vanguardia con respecto a la reglamentación de acceso a la información. Sin embargo, no ocurre así con respecto al fomento de la participación ciudadana activa y vigilante, variable necesaria para traducir el derecho de acceso a la información en cambios verdaderos en la forma de gestionar el poder público. La consolidación de un nuevo régimen de rendición de cuentas en la ciudad dependerá de la expansión de una visión creativa y participativa por parte de los gobernantes así como de la concreción de propuestas innovadoras que emerjan de la sociedad civil.

⁴¹ Ver: Netzáí Sandoval Ballesteros, *Una evaluación a las formas de participación ciudadana en las entidades federativas*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 2007.

ANEXO



Tabla 1. Cobertura

VIENA, AUSTRIA	BERLÍN, ALEMANIA	BERNA, SUIZA	NUOVA YORK, ESTADOS UNIDOS	TORONTO, CANADÁ	BUENOS AIRES, ARGENTINA	DISTRITO FEDERAL, MÉXICO
Aplica a todas las instituciones públicas de la municipalidad	Aplica a todas las autoridades públicas y otros organismos públicos	Aplica a todas las autoridades públicas del cantón de Berna y los municipios	Aplica a cualquier departamento estatal o municipal, buró, división, comisión, comité o autoridad pública	Aplica a todas las instituciones públicas, comisiones o corporaciones que manejen recursos públicos.	Aplica a la administración central y descentralizada, entes autárquicos, organismos interjurisdiccionales	Aplica a todos los órganos de los poderes ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así como a todos los organismos autónomos, entes públicos del Distrito Federal que ejerzan recursos públicos
A. establecidas sin fines de lucro y de interés general B. que tengan algún grado de capacidad legal C. dependientes de forma directa de la ciudad de Viena y sus instituciones	Instituciones con capacidad legal, hospitales, compañías públicas y cortes) Organismos corporativos y establecimientos y fundaciones	A. Organos del Estado, y sus colectividades, B. Organos de los municipios y sus colectividades C. Personas privadas, cuando realicen tareas de derecho publico a ellas	Corporaciones públicas, consejos, oficinas u otras entidades gubernamentales que lleve a cabo funciones de gobierno o función inherente al estado o a cualquiera de las municipalidades		Empresas estatales, paraestatales y sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias	
Organismos autónomos	Para las cortes, y las autoridades de procuración de justicia, la ley solo cubre lo tocante a la ejecución de tareas administrativas	La ley no aplica al poder judicial	No aplica al poder judicial y a la legislación estatal		al Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa	

Fuente: elaboración propia con base en *Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information* (Viena), *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin* (Berlín), *Loi sur l'Information du public* (Bern), *Freedom of Information Law* (NY), *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (Toronto), *Acceso a la Información y Transparencia en la gestión* (BA), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal* (México D.F.)

Tabla 2. Causales de Reserva

VIENA, AUSTRIA	BERLÍN, ALEMANIA	BERNA, SUIZA	ESTADOS UNIDOS	TORONTO, CANADÁ	BUENOS AIRES, ARGENTINA	DISTRITO FEDERAL, MÉXICO
Documentos que no sean creados como parte del ejercicio público de los organismos del sector público	Documentos e información que comprometa el éxito de medidas inminentes de autoridades públicas	Documentos de prematura publicación, (trabajo interno, propuestas, proyectos y documentos similares)	Información exceptuada en su acceso por un estatuto federal o estatal Celebración de Contratos inminentes o contrataciones colectivas	Documentos que intervengan con la aplicación de la ley; con investigaciones legales, que revelen técnicas de investigación y procedimientos en uso	Información que la intimidad de las personas Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas	Documentos o información de manera expresa y específica esté catalogada como información reservada o confidencial. (Principio de máxima publicidad)
Secretos de Propiedad Intelectual, Industrial, Razones de Seguridad Nacional	Secretos comercial, de negocios, Razones de Seguridad Nacional, Información relativa al ámbito ambiental	Secretos profesional, comercial, de seguridad nacional, de Seguridad Pública	Secretos comercial, bancario, profesional, de seguridad nacional, de Seguridad Pública y militares	Secretos comercial, científico, profesional, técnico, financiero, seguridad nacional, Seguridad Pública y militares	Secretos comercial, científico, profesional, técnico, financiero, seguridad nacional, Seguridad Pública y militares	Secretos comercial, fiscal, bancario, industrial, fiduciario, seguridad nacional, u otro secreto considerado como tal por una disposición legal
Documentos de instituciones de educación e investigación, (escuelas, universidades, bibliotecas y centros de investigación)	Información relativa al proceso de toma de decisiones de autoridades públicas como borradores serán accesibles hasta que se complete el proceso administrativo al que se refieren	La esfera privada; la protección de la personalidad en procedimientos administrativos o judiciales no sobreesidos	Interferencia que interfiera con investigaciones para la aplicación de la ley o procedimientos judiciales No se revelan técnicas o procedimientos de investigación criminal	Se podrá denegar el acceso en el caso de que el titular de la institución considere con fundamentos razonables que la petición de acceso es frívola o con intenciones de molestar	Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes	No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de delitos de lesa humanidad

Fuente: elaboración propia con base en *Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information (Vienna)*, *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin (Berlin)*, *Loi sur l'Information du public (Bern)*, *Freedom of Information Law (NY)*, *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Toronto)*, *Acceso a la Información y Transparencia en la gestión (BA)*, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (México D.F.)*

Tabla 2. Causales de Reserva (Continuación....)

AUSTRIA	BERLIN, ALEMANIA	BERNA, SUIZA	NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS	TORONTO, CANADA	BUENOS AIRES, ARGENTINA	DISTRITO FEDERAL, MÉXICO
Documentos de instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, orquestas, operas y teatros del sector público)	La información de planes de zonificación serán accesibles una vez que se haya tomado la decisión de implementar el plan respectivo		Materiales institucionales o intrasistitucionales			
Datos Personales	Datos Personales	Datos Personales	Datos personales	Datos Personales	Datos Personales	Datos Personales

Fuente: elaboración propia con base en *Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information* (Viena), *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin* (Berlín), *Loi sur l'Information du public* (Berná), *Freedom of Information Law* (NY), *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (Toronto), *Acceso a la Información y Transparencia en la gestión* (BA), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal* (México D.F.)

Tabla 3. Facilidad de Acceso

VIENA, AUSTRIA	BERLÍN, ALEMANIA	BERNA, SUIZA	NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS	TORONTO, CANADÁ	BUENOS AIRES, ARGENTINA	DISTRITO FEDERAL, MÉXICO
La información se debe solicitar por escrito, o por cualquier medio "técnico" que el organismo sea capaz de recibir.	Registros de emisiones, Planes de Aire Limpio, Planes de manejo de desechos, Planes de manejo de aguas residuales, Planes generales de manejo de agua, Planes generales forestales, Registros relacionados con el agua deberán de ser accesibles de manera general	Los municipios garantizan el acceso a los documentos que sirven de base de decisión de las asambleas comunales, del consejo general o el consejo de ciudad ⁶	La información se debe solicitar por escrito. Se dará acceso a los expedientes de acuerdo a las reglas y regulaciones promulgadas por el comité sobre el gobierno abierto	La información se debe solicitar por escrito, pero no se podrá denegar el acceso a: material actual, encuestas estadísticas, informes de evaluadores; declaraciones de impacto ambiental, informes o estudios de desempeño o eficiencia en las instituciones, resultados de investigaciones de campo para la formulación de políticas públicas; planes finales o propuestas para cambio de programas institucionales.	La información se debe solicitar por escrito, o por cualquier medio "técnico" que el organismo sea capaz de recibir.	La información sobre estructura orgánica del gobierno, facultades de cada unidad administrativa, directorios, remuneraciones, tramites, requisitos, formatos, presupuestos asignados e informes sobre su ejecución, auditorías al ejercicio presupuestal, concesiones, permisos, mecanismos de participación ciudadana. Toda la información relativa a la contratación de la obra pública
El organismo requerido deberá proporcionar sin retraso de no más de ocho semanas la totalidad o parte de la documentación requerida o una oferta contractual acerca de la información y un informe al peticionario de las razones por las que su solicitud no puede ser atendida.	Los organismos públicos deben tener índices para indicar el orden y la existencia de los archivos y su propósito. Se deben hacer registros, planes de archivo, estructuras de archivo, índices de archivo e índices de consulta	Gran parte de la información relativa a los ámbitos de actividad de la administración	Informes de comités para empresas e instituciones, las razones de una decisión, orden o veredicto final oficial de un funcionario público		Esta ley cuenta con "Negativa Ficta" o "Silencio Denegatorio"	Para ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento. La revisión que soliciten las personas, respecto de la información pública es gratuita.

Fuente: elaboración propia con base en: *Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information (Vienna)*, *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin (Berlin)*, *Loi sur l'information du public (Berne)*, *Freedom of Information Law (NY)*, *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Toronto)*, *Acceso a la información y transparencia en la gestión (BA)*, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (México D.F.)*

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Ensayo 3. Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades.
junio 2008.

Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.
General Victoriano Zepeda No. 22, Col. Observatorio, C.P. 11860,
México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel ahuesado de
90 g y forros en couché mate de 200 g.

Fuentes tipográficas: Verdana, Foot light y Óptima
Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la
Transparencia.