

INFORMACIÓN PÚBLICA: LA EXPERIENCIA DE SINALOA

Por César M. Valenzuela Espinoza

Introducción

Una de las grandes contradicciones que han marcado la historia del México contemporáneo es la distancia entre el país real y el país formal. La construcción de un pleno Estado de Derecho ha sido un proceso largo y sinuoso que ha encontrado diversas resistencias desde el poder mismo y desde poderes fácticos que impiden nuestro acceso definitivo a una sociedad abierta, moderna y pluralista.

Los años recientes están marcados por una intensa movilización social que ha contribuido a establecer un modelo de control social recíproco al limitar facultades metaconstitucionales del Ejecutivo Federal, impulsar una más efectiva división de poderes, sentar las bases para una relación más abierta y transparente entre la Federación y los estados y, sobre todo, al propiciar la emergencia de numerosos centros de poder que actúan como contrapeso a un excesivo verticalismo en la toma de decisiones que afectan la vida económica, política y social de México.

Como es obvio, este es un proceso inacabado. Desmontar un sistema de relaciones fincado en el autoritarismo y el clientelismo requiere de acciones sistemáticas de todos los actores políticos y sociales que compartan la voluntad y el compromiso común de construir y consolidar un país de leyes, afianzar una cultura de la legalidad y evitar que cualquier fuerza o grupo, por poderoso que sea, pueda impunemente transgredir las normas que regulan la convivencia respetuosa y civilizada en la sociedad mexicana de hoy.

A esta tarea se suman cada vez más ciudadanos, fuerzas y organizaciones sociales. Así, las ideas y las prácticas políticas que han orientado el cambio, la transición y la democratización no pueden considerarse patrimonio exclusivo de ningún grupo, corriente o partido político. Son patrimonio colectivo y expresan una serie de cambios de orden cualitativo y cuantitativo que de modo gradual han ido modificando la naturaleza de las relaciones de poder en el México contemporáneo. Lo que hoy vemos y vivimos no es sino la condensación de un tiempo histórico. Para expresarlo de otra manera: vivimos días que condensan años. De lo que se trata ahora, es de garantizar que esos cambios se consoliden, sean irreversibles y se conviertan en parte de lo que podemos llamar normalidad democrática.

Como apuntaba, estos cambios se advierten en todas las esferas, y dan cuenta de reajustes que, al modificar los tradicionales arreglos institucionales, dan lugar a tensiones y fricciones, desencuentros y conflictos de diversa magnitud e intensidad, pero que pueden y deben encontrar cauces civilizados de resolución. Hemos acumulado en nuestra larga transición democrática –que, como se ha visto, no culminó con la alternancia- una gran experiencia para dirimir nuestros desacuerdos con sentido de futuro. En otros términos, tenemos que pensar y actuar con un horizonte de visibilidad más amplio.

Uno de los ámbitos donde se advierte con mayor claridad este proceso de cambios es en el de la información pública. En apenas unos años, se ha acelerado el paso de la criptocracia a la democracia. El régimen cerrado y sus amigos¹ que durante décadas han monopolizado el espacio de lo público, han ido cediendo terreno paso a paso, y hoy conceptos clave como rendición de cuentas y transparencia articulan y definen un nuevo discurso político que debe traducirse en nuevas prácticas institucionales para hacer irreversible este fenómeno.

¹ Utilizo el título del trabajo de Juan Francisco Escobedo, “**El régimen cerrado y sus amigos. De la criptocracia a la democracia**”, publicado en la revista *Este País*, no 129, diciembre de 2001, y que constituye un excelente recorrido por los avatares y dificultades del México contemporáneo para construir una sociedad abierta.

El ejercicio patrimonialista del poder y la correspondiente red de relaciones clientelares se expresó en una privatización del espacio público, alentó una cultura de la secrecía que derivó en un profundo distanciamiento entre gobierno y sociedad. Las consecuencias: una ciudadanía a la que no se le reconocía su mayoría de edad política, una creciente pérdida de legitimidad de las instituciones y una reducción de su base social de apoyo. Estos elementos y muchos otros más, fueron los componentes de una crisis largamente larvada, y que sólo los esfuerzos de democratización emprendidos desde el último cuarto de siglo pasado han podido ir superando.

Devolver a la ciudadanía un bien público –como es la información pública—seguirá encontrando resistencias porque “los componentes autoritarios de la sociedad mexicana no han sido desterrados. La emergencia de una ciudadanía crítica, vigilante y participativa es una buena señal, pero aún débil. La cultura democrática se abre paso con dificultad, porque su expresión y socialización requiere de ciudadanos informados, autoridades cuyas acciones y decisiones se hagan públicas, poderes limitados por la legalidad y respeto a los derechos humanos y libertades públicas.”²

1. “Gobierno oculto” y cultura de la legalidad

Estamos construyendo un Estado democrático, pero esos componentes autoritarios siguen ahí. Sólo una visión idílica del cambio, la transición y la alternancia podría sostener que han sido desterrados de la cultura y de la práctica políticas actuales. No está de más recordar que en todo Estado democrático actúan los llamados “poderes invisibles”, según nos recuerda el filósofo italiano

² Iidem. “Es tan complejo y laberíntico el Leviatán mexicano –apunta Escobedo—que no bastará el voluntarismo, los códigos de ética o los actos de fe para demostrar la honestidad de los principales funcionarios de gobierno. La racionalidad de la corrupción y la discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de la información pública está anclada en la repetición de antiguas pautas culturales.”

Norberto Bobbio.³ Son estos poderes invisibles los que dan cuenta de zonas opacas, de un “gobierno oculto”, que no pocas veces transgrede la legalidad, el Estado de Derecho, y actúa con una impunidad y una arbitrariedad que lastima las instituciones democráticas. Esta realidad, presente en los Estados democráticos de todas las latitudes, conspira contra un elemento clave en la construcción de la sociedad moderna: el principio democrático de publicidad de los actos del Estado⁴.

Ahí está, justamente, un espacio de lo público que ahora todos estamos empeñados en recuperar. En la medida en que ese espacio que ha sido confiscado a la ciudadanía le sea devuelto, estaremos dando un paso más en la dimensión del nuevo Estado democrático. Quiero decir con ello que someter al escrutinio público, a la revisión de los ciudadanos lo que ahora se les niega, es reducir los espacios de la discrecionalidad y, al mismo tiempo, ejercer control sobre el poder político.

Esto significa, ni más ni menos, estrechar ese ámbito “privado” del Estado, hacerlo transparente, someterlo a la rendición de cuentas, y ello no puede ni debe entenderse como una concesión graciosa de los poderes públicos, sino como una obligación, más que moral, jurídica y social. Así pues, estamos ante formas de control ciudadano que acota los espacios para la secrecía, la manipulación de datos e información, que limita la corrupción y el clientelismo, entre otros vicios perniciosos de la sociedad democrática.

³ Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

⁴ Joseph Stiglitz y Roumeen Islam, en el artículo “Más y mejor información reduce la pobreza”, señalan: “...en el gobierno, un alto nivel de secreto con frecuencia les permite a quienes ejercen la autoridad guardar con recelo sus conocimientos para aumentar su poder, perjudicando la capacidad de la gente de participar de manera significativa en el proceso político. A puertas cerradas, reina la corrupción. Asimismo, en el sector privado se permite que magnates corporativos corruptos mantengan desinformados a los accionistas y se llenen los bolsillos... Es hora de que las cosas cambien. El acceso a la información constituye un componente fundamental dentro de una estrategia exitosa de desarrollo. Si somos serios en nuestro propósito de reducir la pobreza global, debemos liberar el acceso a la información y mejorar su calidad”. Diario Clarín, Argentina, 3 de enero de 2002. Tomado de Nestor Baragli, “Acceso a la Información en la República Argentina: una asignatura pendiente”, en revista Prospectiva año 8, número 24, México, julio de 2003.

Pero no sólo se trata de acotar y controlar zonas “privadas” de la acción estatal, sino también de evitar que grupos de presión, grupos de interés, poderes fácticos y todo aquello que podemos denominar “subgobiernos ocultos”, presentes también en toda sociedad democrática, influyan y/o determinen las políticas estatales. Las experiencias recientes en sociedades democráticas desarrolladas, donde la confusión entre lo público y lo privado suscita diversos escándalos, también son un ejemplo de las dificultades que hay que superar en la construcción de un orden democrático firme que elimine toda opacidad, afiance la transparencia y limite todo ejercicio discrecional y arbitrario del poder⁵.

Este fenómeno puede también asociarse a lo que Hellman, Jones y Kauffman⁶ definen como “captura del Estado”, i.e., “la configuración de la formación de las reglas básicas del juego (ej. leyes, reglas, decretos y regulaciones) a través de pagos privados ilícitos y oscuros a funcionarios públicos”. El impacto que ello tiene sobre los arreglos institucionales que regulan el intercambio entre los agentes económicos, políticos y sociales es enorme, pues erosiona el tejido social, violenta el Estado de Derecho e introduce una elevada dosis de incertidumbre en

⁵ Cfr. Jeremy Pope. *Acces to information: whose right an whose information?* En este trabajo que forma parte del **Global Corruption Report 2003**, el autor plantea: “An obsesión with secrecy persist in leading industrial countries. Witness the absurd spectacle of Sweden being accused by the European Comisión of breaching Community Law by making Comisión documents available under legislation the Sweedes have enjoy for nearly 250 years. Even modest access proposals provoked a ‘bitterly fought and still controversial compromise’ in the European Parliament. Meanwhile, in the United States (whose landmark freedom of information legislation has long been a world leader) the White House has sought to block public disclosure of its meetings with Enron and other energy industry officials- illustrating the fact that struggle for information es, first and last, a struggle for accountability.”

⁶ Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kauffman. “Capture al Estado, capture el día”. *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*. Banco Mundial y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Septiembre de 2000. Referido a las sociedades en transición de la Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, muchas de las tesis pueden ser aplicadas a sociedades desarrolladas, v.gr., casos Enron, y Worldcom en Estados Unidos, y presiones sobre el Poder Judicial para cerrar investigaciones sobre hechos de corrupción que involucran al primer ministro italiano, Silvio Berlusconi. Señalan los autores: “Después de haber transcurrido sólo una década de transición, el miedo del Estado leviatán ha sido reemplazado por una nueva preocupación acerca de los poderosos oligarcas que manipulan a los políticos, dan forma a las instituciones y controlan los medios de comunicación para avanzar y proteger sus propios intereses a expensas del interés social.”

la vida colectiva, ya que debilita aún más “la capacidad o compromiso del Estado para intensificar la seguridad de los derechos de propiedad y contratos”.

“Gobierno oculto”, “poderes invisibles” o “captura del Estado”, son realidades que conspiran contra el orden democrático y son riesgos que están ahí como amenaza de involución de la democracia que es siempre un orden frágil. Precisamente por ello, es que la rendición de cuentas y la transparencia no pueden ser mero ejercicio retórico, sino práctica cotidiana para limitar todo ejercicio excesivo del poder y afianzar una cultura de la legalidad en el quehacer de las instituciones estatales.

2. Transparencia y Estado democrático

La transparencia, aunque no tenga el imperativo legal de un concepto clave como la rendición de cuentas, no es un adorno del Estado democrático, de la sociedad moderna. Es un requisito para una convivencia respetuosa, civilizada: es una garantía de que las instituciones estatales, el Estado, están al servicio de los ciudadanos y no por encima de ellos⁷. Su ejercicio afianza un ambiente de legalidad y fortalece la legitimidad del sistema democrático. Sólo estas razones bastarían para seguir los empeños de la sociedad mexicana en la perspectiva de su democratización plena.

Estos son los mecanismos de que disponemos para cancelar esas zonas de opacidad y secrecía. Sólo así podemos garantizar que “la gestión pública no sea

⁷ En su trabajo *“Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”*, Santiago de Chile, 1999, Alejandro Ferreiro apunta, en relación con la corrupción: “... por definición distrae recursos públicos y/o pervierte las decisiones públicas que, debiendo orientarse al bien común, terminan favoreciendo los intereses de los deshonestos... adicionalmente, afecta la capacidad y recursos del Estado para hacer frente a los compromisos contraídos con la sociedad, incrementando el desencanto y escepticismo social sobre los asuntos públicos. En definitiva, el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema democrático.” Ponencia presentada en la Novena Conferencia anti-Corrupción celebrada en Durban, Sudáfrica, del 10 al 15 de octubre de 1999.

un conjunto de secretos hurtados a la mirada de los ciudadanos, sino algo que puede ser visto y que admite discreción; no es lo mismo lo discreto que lo secreto. Hay cosas que deben ser discretas, en el sentido de que diversos proyectos hacia el futuro pueden estropearse, o una proclamación imprudente; deben ser discretas pero no secretas.”⁸

En la medida en que se garantice el libre acceso a la información, mejorará la calidad de nuestro orden democrático pues, como sostiene Manuel Zafra,⁹ “frente al acceso, la deliberación altera las preferencias iniciales y elude el protagonismo de minorías activas abriendo el debate a colectivos más amplios.”

Esas “minorías activas” que actúan como depositarias de los intereses de la sociedad civil y actúan como “minorías intensas”, son las que en defensa de intereses particulares pueden lesionar el interés general. En un trabajo realizado prácticamente en coincidencia con el inicio de la administración federal actual, Juan Pablo Guerrero Amparán, señaló: “... la transparencia genera varias ventajas que por sí solas justifican su búsqueda: uno, favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación; dos, favorece el uso mesurado de los recursos públicos y la eficiencia; tres, incita a la honestidad y la responsabilidad; y cuatro, facilita la coordinación entre las agencias gubernamentales.”¹⁰

⁸ Fernando Savater. **Ética, política, ciudadanía**, Editorial Grijalbo, Raya en el Agua y Causa Ciudadana. México, 1998, pp. 51-52. Sobre ello, el autor añade: “La transparencia... no impide, insisto, una cierta discreción en algunos campos; pero lo que la impide es el secretismo sistemático de los políticos. Parte de la deontología de un político es negarse al secretismo, negarse al oscurantismo y favorecer la transparencia de la gestión pública, el hecho de que los ciudadanos en cualquier momento puedan preguntar: yo quiero saber qué ha pasado allí, quiero que se me explique. No responder: no, usted no lo entendería, porque eso es muy complicado, solamente personas muy especializadas.” Pp. 52-53.

⁹ Manuel Zafra, “*El contexto político de la gestión pública*”, en **Pensar lo público**, CEMCI/ESADE, España, 2000, p. 40.

¹⁰ Juan Pablo Guerrero Amparán. “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Documento de trabajo número 89,CIDE. División de Administración Pública, México, 2000.

Cumplir, alcanzar esas ventajas, es avanzar hacia un estado superior del sistema político mexicano. Porque significa, simple y sencillamente que el ciudadano de a pie tiene posibilidades reales de participar e influir de manera decisiva en la vida pública. Porque la transparencia quiere decir que la población tiene acceso a información disponible, completa y clara sobre problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos; los objetivos buscados con la acción gubernamental, los mecanismos y lógicas de asignación de recursos; los recursos humanos y administrativos usados; las referencias para la evaluación de la acción pública; los resultados logrados con el programa (y) la identificación de los impactos sociales y los costos económicos finales.¹¹

Estas ventajas, referidas al ámbito de la administración pública, tienen su correlato en el ámbito de la política. Al hacerse transparente el ejercicio del poder, se facilita la búsqueda de acuerdos y compromisos entre los actores políticos, se cancela la tradicional sospecha, suspicacia y reticencia en las relaciones entre gobierno y partidos, gobierno y sociedad o entre gobiernos de distinta filiación, se establece un nuevo marco para relaciones más fluidas y de confianza entre poderes y, lo que es más importante, se abre un amplio camino para alcanzar consensos activos, fundados en el conocimiento y en una renovada calidad de la deliberación pública, al tiempo que se garantiza el ejercicio del disenso razonado.

En este contexto y bajo estos principios de filosofía democrática surgen en diferentes países leyes de acceso y de transparencia, entre las que encontramos de manera destacada, por su carácter pionero en nuestro país, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, y obviamente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

3. Ley de Acceso a la Información Pública en Sinaloa

¹¹ Ibidem.

La participación gubernamental sobre la transparencia como en materias que se vinculan al acceso a la información pública, tuvo su cauce formal en el Estado de Sinaloa.

El titular del Ejecutivo Estatal remitió al Congreso del Estado un proyecto de iniciativa de ley de acceso a la información pública. La coincidencia fue unánime. Así, el 26 de abril de 2002 y con la aprobación de todas las fuerzas políticas representadas en dicho órgano parlamentario, se publica en el Periódico Oficial la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Para ciertas referencias direccionales, se dicta una *vacatio legis* de un año, con el efecto primordial de que las entidades pudiesen expedir sus reglamentos o acuerdos generales de aplicación procedimental.

Dos son los objetivos primordiales de la ley sinaloense: el primero es fijar la reglamentación del derecho de acceso a la información pública; el segundo, implementar bajo pautas locales el denominado “derecho a la autodeterminación informativa”¹² vinculado a la protección de datos personales en poder de entidades públicas, dando lugar al denominado “derecho de hábeas data”¹³.

Precisar sobre derecho a la información es hablar necesariamente de un régimen democrático que aporta garantías suficientes para la realización del Estado de Derecho. Se ha determinado que sólo la soberanía popular, la participación política de los ciudadanos, garantiza que el Estado de Derecho lo sea tanto en su sentido objetivo, imperio de la ley, como en su sentido subjetivo, es decir que esa

¹² Cfr. Lucas Murillo, Pablo, El derecho a la autodeterminación informativa, Madrid, Tecnos, 1990.

¹³ Diversas han sido las consideraciones que en materia internacional se le han dado en el contexto jurídico a la figura del habeas data, sobre el particular cfr. Ekmekdjian, Miguel Angel y Pizzolo, Calogero, Habeas data. El derecho a la intimidad frente a la revolución informática, Buenos Aires, Desalma, 1996; Dalla Vía, Alberto R., e Izascum Basterra, Marcela, Habeas data y otras garantías constitucionales, Buenos Aires, Némesis, 1999; Puccinelli, Oscar, El Habeas Data en Indoiberoamérica, Bogotá, Temis, 1999; entre otros.

ley incorpora los derechos y libertades demandados como tales por los individuos y por los grupos de la sociedad de que se trata.¹⁴

Aún así, el tema ha circunscrito diversas aristas que la doctrina jurídica nacional continúa aportando al respecto.

Sobre la diversidad clasificatoria jurídica del tema se han pronunciado autores como Barragán, López Ayllón, Villanueva Villanueva, Gómez Robledo, entre otros; sin embargo, la conceptualización precisa reconocer que el tema implica la determinación de mecanismos jurídicos de seguridad de que el ordenamiento constitucional debe establecer para salvaguardar y defender la integridad en sus valores normativos y de convivencia. Y sobre este respecto empieza a cobrar presencia normativa el tema del derecho de acceso a la información pública.

Consideramos que el derecho el derecho de acceso no guarda más que la finalidad de un sujeto denominado y catalogado bajo los parámetros de receptor, de identificar de manera plena o clara aquella información o informaciones que le conlleven a la toma de una decisión; a fin de cuentas pues, lo que se busca es el estar informado de una manera consciente y objetiva.

Consecuentemente tal requerimiento de información se hace con base en una decisión personal plena, y bajo conocimiento de causa o bajo la expectativa de que algún elemento de información, generalmente resguardado por alguna autoridad, pueda provocar en él algún tipo de conocimiento.

Así entonces hablar de un derecho de acceso a la información, parte generalmente de vincular este derecho al actuar de las autoridades, de ahí que en un principio la información sea catalogada como pública.

¹⁴ Ríos Estavillo, Juan José, Derecho e Información en México, (en prensa).

Asimismo se ha planteado que, como característica determinante en un Estado democrático, el principio de publicidad de sus actos así como la transparencia de la administración sobre la gestión de los asuntos públicos, deben regir en todo momento.

Hablar de transparencia en la información pública se ha significado también por la implicación de los funcionarios a dar cuentas sobre las decisiones que toman a efecto de que estos sean considerados verdaderamente gestores o mandatarios de los gobernados.

Estamos pues ante la presencia de una figura relativamente novedosa que implica, en tratándose de información pública gubernamental, la ratificación de un Estado democrático el cual debe poner a disposición de sus gobernados, por vía de acceso oportuno, información relacionada con la gestión de los asuntos públicos.

Se ha precisado asimismo que la publicidad y transparencia en la actuación de la administración pública contribuyen a combatir la corrupción, promueven la inversión privada al disminuir los costos de transacciones en el mercado, produce una mayor confianza de los ciudadanos en sus autoridades públicas y fomenta una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Además al facilitarse la fiscalización de la gestión pública, se logra una participación informada y los ciudadanos serán los primeros interesados en exigir que se respeten los procedimientos y la institucionalidad establecida.¹⁵

Para cumplir con estos fines la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, atiende entre otros a los siguientes principios¹⁶:

¹⁵ Defensoría del Pueblo, El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto. Defensoría del Pueblo, Perú, Lima, 2001.

¹⁶ Datos tomados de Ríos Estavillo, Juan José, op. cit..

- La característica de entidad pública (sujetos obligados al cumplimiento de la ley) se aplica a los órganos de poder público estatal (ejecutivo, legislativo y judicial); ayuntamientos municipales; órganos autónomos locales; partidos políticos así como a aquellos particulares que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de algunas de las entidades antes señaladas y que además ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención.
- Para ejercer el derecho de acceso no es necesario acreditar “derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de hábeas data”.
- El uso que se haga de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.
- La calificación sobre la satisfacción de la respuesta, consecuentemente la califica el receptor y no el transmisor.
- La información pública se clasifica en 3 aspectos: información pública de carácter general, que a su vez puede ser, a) aquella que las entidades públicas están obligadas a difundir de oficio mediante publicación por medios electrónicos a través de una página de internet, y b) aquella que puede requerir cualquier individuo de manera personal y directa, en forma escrita o verbal. Asimismo la información pública se puede clasificar como reservada o confidencial. Por esta clasificación, el interés de protección que solventa es superior al interés público, en tal virtud, esta información se resguarda.
- Se constituye por ley como órgano autónomo en materias patrimonial, de operación y decisión, integrado por tres comisionados, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.
- Como mecanismos instanciales a efecto de cumplir con la entrega de información pública, la ley reconoce el mecanismo de solicitud de

información, el recurso de inconformidad y el recurso de revisión. Los dos primeros se interponen ante la entidad pública obligada, el último ante la Comisión Estatal.

- La institución del hábeas data en Sinaloa, se reconoce en términos de la Ley que se comenta, como un mecanismo de oposición que guardan los gobernados a efecto de requerir a aquellas entidades públicas que administran o resguardan datos de carácter personal los siguientes elementos: a) si se está procesando información que le concierne; b) a conseguir una comunicación inteligible de ella sin demoras; c) a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sea ilícitos, injustificados o inexactos, y d) a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida.

La vertiente del tema sobre el acceso a la información pública gubernamental requiere necesariamente de mecanismos de participación y responsabilidad jurídicas. Este señalamiento es innegable. Sin embargo, es necesario también reconocer que mientras todos los sujetos que interactúan sigan el acatamiento de sus pautas y compromisos de participación, Sinaloa y nuestro país mantendrán como postulados supremos la necesaria participación que en materia cultural, democrática y legal influyen en temas como el derecho de acceso.