

La transparencia en Nayarit: un proceso pendular

Juan Francisco Escobedo *

Nayarit viaja con apuros y confusión en el tren de la apertura informativa gubernamental. Después de un periodo de vigencia razonable, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ha sido abrogada por una nueva ley, que entró en vigor el primero de enero del 2008.

La nueva ley no sólo ha hecho tabla rasa de la experiencia institucional acumulada en materia de gestión y tutela del derecho de acceso a la información, sino que además introduce elementos regresivos y contrarios al espíritu del nuevo texto del artículo 6º constitucional en materia de derecho de acceso a la información.

Leo con estupor la redacción de los artículos 40, 41 y 46 de la nueva ley, que traslado a los lectores:

“Artículo 40. El Consejo del Instituto, estará integrado por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un Notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

.....

Artículo 41. Los miembros del Consejo durarán en su encargo cinco años, serán acreditados por las propias agrupaciones, ante el Presidente del Instituto, se desempeñarán con el carácter de honorarios y sólo recibirán los recursos necesarios que sirvan al ejercicio de sus funciones, sin que puedan tener cargo o comisión dentro del servicio público.

.....

Artículo 46. El Consejo sesionará cuando menos cada tres meses.....

Es probable que los factores y las presiones que llevaron a redactar de manera tan equívoca éstos artículos, sean atendibles. Pero lo que no es aceptable desde ninguna perspectiva, es el nuevo diseño institucional que se le ha impuesto al órgano garante.

Al pretender huir de un extremo, los legisladores locales han allanado legalmente el camino para hundirse en el otro extremo. Es lamentable, pero el nuevo diseño institucional en materia de acceso a la información y transparencia, quedase preso de la propensión corporativa que sigue viva en el orden político local.

Este nuevo diseño institucional, además de regresivo, es rebelde con lo dispuesto en el párrafo IV del artículo 6º de la Constitución General que a la letra dice:

Artículo 6º.- ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases

.....:

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Dado que la reforma legal en Nayarit no favorece el desarrollo de un órgano garante especializado, no propiciará el ejercicio de las funciones de Estado que deben cumplir los órganos que tutelan este derecho fundamental.

Además, esta reforma interrumpe los procesos de institucionalización y profesionalización, ya iniciados desde la época en la que la Comisión de Transparencia era presidida por Miguel Madero, quien tiene dentro y fuera de la entidad, la solvencia profesional requerida para esa función.

Los legisladores locales no han reparado en el hecho de que con la aprobación sin análisis crítico previo, han trastocado el principio de órgano colegiado simétrico que anteriormente tenía la comisión, para dar paso a un esquema unipersonal en torno del presidente del Instituto.

Toda la retórica legal que contiene la nueva ley, se debilita ante el esperpento orgánico que se ha creado. La existencia de los órganos garantes como órganos de Estado, se justifica por las resistencias políticas y burocráticas que prevalecen entre los actores políticos y las autoridades locales, así como por la incompetencia del poder judicial para resolver este tipo de asuntos.

Al final del día se asistirá con perplejidad ante el hecho de que, será más costosa la secrecía y el manejo discrecional de los asuntos públicos, que la apertura, la rendición de cuentas y la tutela efectiva del derecho a saber, que tienen todas las personas acerca de los asuntos públicos.

Siempre tendrá mucho más adeptos entre los miembros de la burocracia establecida y entre los aspirantes a pertenecer a ella, la existencia de órganos endebles, la falta de rigor profesional y aparente bajo costo presupuestal; que la existencia de mecanismos legales para hacer realidad la rendición de cuentas y el ejercicio transparente y eficaz de las funciones públicas.

La pregunta que es preciso responder para entender el entuerto, sería la siguiente: ¿Porqué se hizo una reforma de este tipo y quién la impulsó?. Dada la naturaleza del régimen político local y la fuerte propensión centralizadora en la toma de decisiones que caracteriza al gobierno actual, no podría sostenerse la hipótesis de que los únicos responsables radican en el Congreso Local.

Es probable que la iniciativa fuese aprobada, gracias a la aceptada tradición política que hace propicio todo impulso legislativo del ejecutivo local, sin que medie examen riguroso sobre el tema de parte de los legisladores o del cuerpo técnico del congreso, por lo menos en relación con los artículos comprendidos en el Título Quinto de la nueva ley.

El resto del cuerpo normativo tiende a homologar los mejores diseños legales y prácticas institucionales que se han desarrollado en el país. Pero como lo saben propios y extraños, la fuerza de una ley radica en la eficacia del órgano responsable de vigilar su cumplimiento y no menos en la cultura y en la costumbre de los titulares del derecho para hacerlo efectivo y en los sujetos obligados para respetarlo. Ante la debilidad de la cultura de la transparencia, queda siempre abierto el camino de la tutela del derecho con un enfoque garantista, función que corresponde a las instituciones públicas.

Podría entender sin conceder, los argumentos de los legisladores para aprobar la nueva ley. Pero lo que me parece sorprendente, es el hecho de que el actual gobernador, cuando fue diputado federal y como tal se destacó en apoyar la Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Acceso a la Información que formuló y promovió el Grupo Oaxaca, hubiese sido el principal impulsor de las contrahechuras institucionales que contiene la nueva ley.

Con ese antecedente, era razonable esperar que el gobernador le diera continuidad al tema y de manera asertiva como lo ha hecho en relación con otros asuntos, se pusiese al frente del proceso de apertura gubernamental en Nayarit.

De momento las expectativas sobre el proceso de apertura informativa gubernamental en Nayarit se encuentran lastradas por un erróneo diseño del órgano garante. En ese contexto, la legislatura local aprobó la ley de referencia, no sin responsabilidad.

Pongamos las cosas en perspectiva. El marco legal y doctrinario del que se nutrieron los legisladores que crearon la primera ley en el 2004, no ofrecía la diversidad, desarrollo teórico y de técnica legislativa que hoy está disponible en Internet para todos los interesados.

Las primeras leyes de acceso a la información se hicieron más con voluntarismo que con experiencia y conocimiento experto. Pero en todo caso, estaban imbuidas del espíritu de apertura que campeó en el país durante el primer lustro del gobierno federal anterior.

Las limitaciones legales e institucionales fueron suplidas por la determinación de los miembros de los órganos garantes de darle prioridad a la tutela efectiva del ejercicio del derecho de acceso a la información.

En los tiempos que corren, asistimos a un proceso que tiene frecuencias múltiples, en donde se observan acciones y se registran posiciones incongruentes de parte de funcionarios de los órganos garantes que alertan sobre los riesgos de la transparencia, sobre las incomodidades y problemas que causa el ejercicio de este derecho al funcionamiento de la administración pública. Y ante ello sugieren supervisar el ejercicio del

derecho de acceso a la información para evitar que la información obtenida se use de manera irresponsable.

Estas opiniones no son aisladas, se engarzan con la tendencia regresiva que sigue creciendo en el país, para acotar la apertura informativa gubernamental. Nayarit ya se ha inscrito con la creación de un nuevo diseño institucional en esa tendencia.

Es desconcertante advertir como algunos funcionarios de órganos garantes, respaldados por actores políticos y autoridades locales y federales, se han convertido en defensores del gobierno, al aceptar pasivamente el desmantelamiento de lo que hasta ahora se había logrado. Con esta actitud están renunciando a la defensa preeminente del derecho a saber de las personas, para dedicarse a blindar los intereses y criterios de los sujetos obligados

Hay excepciones notables en medio de esta tendencia regresiva. Subrayo el caso de los funcionarios que con perspectiva de estado han asumido con determinación su compromiso con el derecho fundamental que tienen todas las personas a saber acerca de la cosa pública. En Morelos, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa y el Distrito Federal, hay ejemplos a seguir.

Me hubiese gustado incluir a Nayarit en esta lista, pero las “innovaciones regresivas” que en especial se han incorporado en el diseño del órgano garante empequeñecen la relevancia del resto de las reformas incluidas en la ley.

La existencia de una ley de acceso a la información no es ya, condición necesaria ni suficiente para afirmar que una entidad federativa cumple con las exigencias mínimas en la materia.

La tutela efectiva del derecho de acceso a la información implica satisfacer razonablemente por lo menos con los siguientes aspectos:

- 1.- Evaluación de la naturaleza, integración, funcionamiento, resoluciones y sanciones del órgano garante, contrastadas a la luz de la protección efectiva de los derechos de las personas para acceder a la información pública, así como en relación con la protección de los datos personales.
- 2.- Evaluación del grado de cumplimiento de lo dispuesto en la ley de parte de los sujetos obligados.
- 3.- Evaluación de los procedimientos previstos para tutelar el ejercicio del derecho en caso que de la autoridad deniegue la información, y

No perdamos de vista que las leyes de acceso a la información se crearon para garantizar de manera efectiva el derecho que tienen todas las personas a la información, que se encuentra reconocido en el artículo 19 de la Declaración de los Derechos de Hombre de 1948, así como en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este derecho se incorpora en 1977 en el artículo 6° constitucional condensado en la expresión: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. 30 años después se reforma la Constitución para incluir un largo párrafo en el artículo 6° constitucional, en el que de manera puntual se desarrolla el derecho de acceso a la información, que constituye una de las vertientes contenidas en el derecho a la información.

Por su evidente desfase, he centrado el análisis en el diseño institucional. La conclusión salta a la vista: los legisladores locales han creado un entuerto.

En cualquier caso, siempre queda abierta la posibilidad de rectificar. Esta posibilidad no la descarto. Porque sé que en Nayarit existe el conocimiento experto, una opinión pública cada vez más informada y la sensibilidad política para volver a situar a Nayarit en la perspectiva adecuada, en la que por cierto ya se encontraba desde antes del inicio de la vigencia de la nueva ley.

* Doctor en Ciencia Política y Sociología. Integrante del Grupo Oaxaca que promovió la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.