



**NEGOCIACIÓN Y CONSULTA DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN  
LATINOAMÉRICA. LOS ROLES DE LA OPOSICIÓN Y LA SOCIEDAD CIVIL**

**UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE MÉXICO Y PERÚ**

**Autor**

Juan Cruz Vieyra

**Tutor**

Dr. Francisco González

## ÍNDICE

<b>Breve Resumen</b>	2
<b>Abstract</b>	3
<b>Estructura del Documento</b>	4
<b>I.Introducción</b>	5
Estado del Arte	5
Justificación	6
Criterios Metodológicos	7
<b>II.Marco Conceptual</b>	9
¿Por qué es Importante el Acceso a la Información Pública?	9
Reconocimiento Internacional del Derecho de Acceso a la Información	11
La Regulación del Derecho de Acceso a la Información en el marco de los Países	14
Evolución de las Leyes de Acceso a la Información	15
Los órganos de promoción y control de las leyes de acceso a la información	17
Las Excepciones al Acceso a la Información	19
¿Cuándo es efectiva la implementación de una Ley de Acceso a la Información?	20
<b>III. Estudio de Casos: México y Perú</b>	23
Contexto	23
Los orígenes de las Leyes de Acceso a la Información en México y Perú	27
Características Fundamentales de las Leyes	31
Transiciones Duales	40
Los Procesos de Negociación y Consulta	44
i. Rol de la Oposición	45
ii. Rol de la Sociedad Civil	54
<b>IV. Conclusiones</b>	64
<b>V. Fuentes de Información</b>	68

## **BREVE RESUMEN**

Tanto México como Perú tuvieron cambios de gobierno en el año 2000 que implicaron una transición hacia formas más democráticas de gobierno. En ambos casos, las nuevas administraciones compartieron la misma necesidad de generar un quiebre con el pasado, el cual la ciudadanía identificaba con corrupción, censura y violencia política. Uno de los aspectos clave a partir del cual los gobiernos de Fox y Toledo podían diferenciarse de sus antecesores y a su vez ganar legitimidad a nivel nacional e internacional, era a través de la promoción de un mayor acceso a la información pública. Tal es así que en línea con una tendencia a nivel global y prácticamente de manera paralela, tanto México como Perú sancionaron sus respectivas leyes de acceso a la información en el año 2002 y las pusieron en práctica en el 2003.

Transcurridos cinco años de la puesta en práctica de estas leyes, la comunidad científica ha señalado casi de manera generalizada que -si bien persisten algunos problemas- México ha realizado importantes avances en la consolidación del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional, mientras que en Perú este derecho es aún de difícil ejercicio. ¿Qué factores determinaron la efectiva implementación de la ley del acceso a la información en México? ¿Qué es lo que falló en Perú?

La mayoría de la literatura se refiere a los avances en materia de acceso a la información en México estableciendo una correlación entre la efectiva implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el rol que ha cumplido el Instituto Federal de Acceso a la Información Mexicano (IFAI), organismo independiente creado por la misma LFTAIPG para controlar, promover y difundir el derecho y las obligaciones de acceso a la información. Sin desmerecer la importancia del IFAI, la presente investigación propone que el estudio de la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica requiere de un análisis más profundo y complejo, el cual debe comenzar por la identificación de los factores político-institucionales que determinaron los procesos de negociación y consulta de tales leyes con el objetivo de poder explicar los roles de la oposición y la sociedad civil en tales procesos.

## **ABSTRACT**

Mexico and Peru had changes of government in 2000, signaling a transition toward more democratic forms of governance. The new administrations shared the same common need to break from the past, moving away from previous trends of corruption, censorship and political violence. One of the key aspects that would allow the Fox and Toledo administrations to differentiate from the authoritarian regimes and gain legitimacy on national and international levels was through the promotion of access to public information. In line with a global trend and practically in a parallel manner, both Mexico and Peru enacted their respective access to information laws in 2002 and put them into practice in 2003.

In the five years since these laws were put into practice, scholars have argued that although some problems remain unsolved, Mexico has taken important steps toward consolidating the right to access public information at the national level, while in Peru this right is still difficult to exercise. What factors determined the effectiveness of the implementation of access to information law in Mexico? What went wrong in Peru?

Most scholars contend that the steps toward the consolidation of the right to access to information in Mexico can be understood by establishing a correlation between the effective implementation of the Transparency and Access to Public Governmental Information Federal Law (LFTAIPG) and the role of the Mexican Federal Access to Information Institute (Instituto Federal de Acceso a la Información Mexicano – IFAI), an independent agency created by LFTAIPG for controlling, promoting and disseminating the right to access to information. With no intention of diminishing the importance of the IFAI, this paper suggests that studying the effectiveness of the implementation of access to information laws in Latin America requires of a deeper and more complex analysis that should begin with the identification of key institutional and political factors that have determined the processes of negotiation and consultation of these laws as pre-requisite to explain the roles of the opposition and civil society in such processes.

## ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

En la *introducción* son planteadas las características principales del estado del arte en la materia, la justificación del estudio y los criterios metodológicos utilizados. El objetivo de esta primera sección de la investigación es explicar el vacío de conocimiento existente en la comunidad científica, porque es importante cubrir dicho vacío y de qué manera el presente estudio logrará dar un primer paso al respecto.

El *marco conceptual* hace referencia a los conceptos y definiciones de referencia que proveen la base teórica que del estudio. En esta sección se describe la importancia del acceso a la información y de las leyes que lo regulan; la evolución de las leyes de acceso a la información en el mundo y en el contexto latinoamericano. Asimismo se da cuenta de los diversos tipos de modelos de monitoreo, implementación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información, se describe la importancia de las excepciones al acceso a la información pública y se plantean los estándares internacionales generalmente utilizados por la comunidad científica para evaluar la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información.

El *estudio de casos* resuelve el problema principal de la investigación. En una primera etapa del estudio se explican, desde la perspectiva comparada, los orígenes y características fundamentales del diseño de las leyes de acceso a la información de ambos países. Seguidamente se analizan comparan los procesos de negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en México y Perú con eje en los roles del gobierno y la sociedad civil. Para comprender las tendencias profundas de estos procesos fue necesario explicar las características y consecuencias de las transiciones duales en ambos países (desde regimenes autoritarios a democracias y desde economías basadas en la intervención del Estado hacia el modelo de libre mercado).

En las *conclusiones* se resumen los aspectos principales a partir de los cuales es construida la hipótesis principal de la investigación. En este marco se resumen los resultados principales del estudio de casos que explican la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información en México y Perú a partir de los roles de la oposición y la sociedad civil en los procesos de negociación y consulta de tales leyes.

## I. INTRODUCCIÓN

*A popular Government without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to a farce or a tragedy; or, perhaps both.* James Madison, Carta a W.T. Barry, 4 de agosto de 1822

### Estado del Arte

Los estándares internacionales, la importancia y evolución de las leyes de acceso a la información son aspectos que han despertado un gran interés de diversas organizaciones de la sociedad civil y universidades de la región e internacionales en los últimos diez años. La comunidad científica Latinoamericana ha prestado creciente importancia a los desafíos que presenta la implementación de estas leyes en la región. Esta atención que la comunidad científica ha prestado a la implementación de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica se ha manifestado principalmente en dos tendencias.

La primera es la proposición de estudios que intentan explicar los avances y desafíos en materia de acceso a la información con base en lo “visible” de aquellos casos que se reconocen como exitosos. En este sentido México es el caso más nombrado en el ámbito latinoamericano. La bibliografía que hace referencia a la LFTAIPG como un modelo en materia de acceso a la información realiza generalmente una correlación entre la efectiva implementación de esta Ley y el papel que ha cumplido en la promoción de la misma el Instituto Federal de Acceso a la Información Mexicano (IFAI).<sup>1</sup>

La segunda tendencia es a evaluar el grado de “cumplimiento” de estas leyes, utilizando para ello análisis de “monitoreo”, los cuales consisten básicamente en encuestas orientadas extraer información sobre la cantidad y tipo respuestas que reciben un conjunto de solicitudes o peticiones de información realizadas a una muestra de entidades del sector público y, a partir de la información obtenida, establecer algunas conclusiones acerca del funcionamiento de ciertas entidades u organismos públicos.

---

<sup>1</sup> El IFAI es un órgano descentralizado de la administración pública federal mexicana creado por la misma Ley. Tiene autonomía operativa y presupuestaria y su función principal es hacer cumplir el mandato de la LFTAIPG. Para más información consultar <http://www.ifai.org.mx/>

No obstante, sin bien se ha progresado en el desarrollo de técnicas de monitoreo de la implementación de estas leyes, son escasos los estudios que dan cuenta de los factores históricos, políticos e institucionales que determinan la efectividad de la implementación de estas leyes.

## **Justificación**

Las Leyes que regulan el derecho de acceso a la información son piezas clave para promover la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y para afianzar la participación informada de la sociedad civil en los actos de gobierno. Sin embargo, la mera existencia de una ley no garantiza ninguno de estos aspectos. La clave está más bien en los desafíos que representa su implementación, de los cuales Latinoamérica no se encuentra exenta.

Aunque con un alcance limitado a los casos de México y Perú, la presente investigación representa un primer intento en la creación de un modelo explicativo de los determinantes político-institucionales de la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica. La originalidad del estudio es que cubre un área de conocimiento específica del que la comunidad científica no ha se ha ocupado con profundidad necesaria: los roles de la oposición y la sociedad civil en los procesos de negociación y consulta de tales leyes.

El análisis explicativo de los roles de la oposición y la sociedad civil en estos procesos que es desarrollado en la presente investigación puede ser de interés para académicos, representantes de la sociedad civil y otros tomadores de decisiones en aquellos países Latinoamericanos que se encuentran en la fase de debate de iniciativas de estas leyes, como por ejemplo Argentina y Brasil. Asimismo, reviste importancia para aquellos interesados en comprender -desde la perspectiva de la economía política de la puesta en práctica de estas leyes- el alcance o la profundidad de los avances y desafíos de implementación que presentan estas leyes en algunos países de la región que recientemente las han sancionado.

## **Criterios Metodológicos**

La mayoría de la bibliografía menciona dos maneras de entender al método comparativo: una amplia y otra más estricta. La primera refiere a la comparación como un método inherente a cualquier procedimiento científico o como la interpretación valorativa de los resultados empíricos. El método comparativo en un sentido estricto tiene como objetivos examinar los nexos causales y aislar las causas de un fenómeno de los efectos del mismo.<sup>2</sup>

El estudio de casos presentado utiliza el método comparativo en un sentido estricto. La aplicación del método comparativo se realiza de manera cualitativa, para lo cual se ha elegido la comparación del mínimo número de países. El objeto de estudio son los factores de carácter político-institucional que posibilitaron o condicionaron la implementación de las leyes de acceso a la información en México y Perú a nivel nacional, con especial atención en los roles de la oposición y la sociedad civil a lo largo de los procesos de negociación y consulta de tales leyes.

El problema de estudio de la investigación puede resumirse de la siguiente manera: ¿cuáles fueron los determinantes de la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información en México y Perú?

Para resolver este problema fueron necesarias dos grandes etapas en la investigación. La primera etapa tiene el objetivo de proveer la teórica o marco conceptual de la investigación la cual debe ser entendida como un recurso para que los conceptos y criterios utilizados para el estudio de casos no aparezcan “en el aire” sino que cuenten con un marco de referencia para entender el alcance de la problemática y las connotaciones precisas de los conceptos utilizados a lo largo de la investigación.

Con base en el marco conceptual, se pasó a la realización del estudio de casos que compara los casos de México y Perú. Los primeros pasos a nivel metodológico dados en esta sección fueron

---

<sup>2</sup> Para más información consultar: Nohlen, Dieter "Método comparativo", en Román Reyes (edit.): Terminología Científico-Social, Madrid: Anthropos, 1988; Collier, David. "The Comparative Method: Two Decades of Change." Comparative Political Dynamics. Global Research Perspectives. eds. Dankwart A. Rustow y Kenneth P. Erickson. New-York: Harper Collins, 1991; y Collier, David. "The Comparative Method." Political Science : the State of the Discipline (II). ed. Ada W. Finter. Washington: American Political Science Association, 1993



el planteamiento de los antecedentes de las leyes de acceso a la información en México y Perú y la descripción de las características del diseño legislativo desde el punto de vista comparativo. Posteriormente se brinda un análisis del contexto político e institucional marcado por las transiciones duales en ambos países, cuyas características y consecuencias determinaron el rol de dos actores clave en la negociación y consulta de estas leyes en ambos países: la oposición y la sociedad civil.

Los contextos macro-sociales que son materia de comparación en México y Perú se reconocen como homogéneos, antes y después del año 2000 que marca la transición democrática en ambos países. Si bien las características y consecuencias de las transiciones democráticas fueron esencialmente distintas, los gobiernos previos a los cambios de gobierno sucedidos en el año 2000 en ambos países tenían características autoritarias, donde el estado de derecho y la independencia de poderes era cuestionada cuando no suprimida y tras la transición democrática ambos pasaron a formas más democráticas de gobierno con división tripartita de poderes. Esta homogeneidad del contexto macro-social otorga permite la comparación pero no implica asumir que las características específicas de las instituciones, el balance entre poderes y otras características de los sistemas políticos hayan sido las mismas en ambos países.

Aunque el alcance del estudio se limita a la explicación de los determinantes de la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información en México y Perú, la presente investigación puede ayudar a estudiar el tema en otros países de la región. En este sentido, representa una herramienta de análisis cualitativo con posibilidad de ser aplicada en más de un país o cultura política, lo que Sartori define como *conceptos capaces de viajar*.<sup>3</sup>

El método utilizado para recabar información ha sido fundamentalmente el estudio de fuentes bibliográficas de tipo académica, transcripciones de los debates de las leyes en los parlamentos nacionales de ambos países y diversas fuentes periodísticas nacionales e internacionales.

---

<sup>3</sup> Sartori, Giovanni “Comparación y método comparativo” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, eds. La comparación en las Ciencias Sociales. Madrid, Alianza Editorial, 1999

## II. MARCO CONCEPTUAL

*Power has its principle not so much in a person as in a certain concerted distribution of bodies, surfaces, lights, gazes; in an arrangement whose internal mechanisms produce the relation in which individuals are caught up.* Michel Foucault. Discipline & Punish, 1975

### ¿Por qué es Importante el Acceso a la Información Pública?

En 1950, T.H. Marshall observaba que la emergencia de la ciudadanía en Occidente era una progresión que había evolucionado durante siglos y cuya secuencia se había dado desde los derechos civiles hacia los derechos políticos y más tarde, con la puesta en práctica del Estado de Bienestar, hacia los derechos sociales.<sup>4</sup> Pasados más de 50 años de la monumental obra de Marshall y con base en el impacto de las *sociedades de información* en los estados modernos, la comunidad académica ya ha comenzado a hablar de un cuarto grupo de derechos: los derechos de información.<sup>5</sup>

El acceso a la información pública es uno de estos derechos. El mismo es fundamental en los estados democráticos y las leyes que regulan este derecho son piezas clave para promover la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y para afianzar la participación informada de la sociedad civil en los actos de gobierno.<sup>6</sup>

Cuando la sociedad civil tiene acceso a la información puede conocer los criterios de la gestión gubernamental, evaluar sus resultados y ejercer una función clave en los estados democráticos que es la rendición de cuentas vertical. Teniendo acceso a la información pública, los ciudadanos tienen las herramientas fundamentales para controlar mejor lo que hacen los gobiernos.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Marshall, T. H. "Citizenship and Social Class."; En: Marshall T. H.: Citizenship and Social Class and other Essays,; Cambridge University Press, 1950

<sup>5</sup> Bovens, Mark "Information rights: Citizenship in the information society." en The Journal of Political Philosophy, Vol. 10, número. 3; Septiembre de 2002, págs. 317-341.

<sup>6</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo ha lanzado, con el apoyo del Gobierno Noruego, un Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción bajo esta idea. Para más información consultar: [http://condec05.iadb.org/iadbtrustfunds/funds/FundDetails.aspx?FundId=179&DonorId=NO&FundName=ANTICO CORRUPTION%20ACTIVITIES%20FUND](http://condec05.iadb.org/iadbtrustfunds/funds/FundDetails.aspx?FundId=179&DonorId=NO&FundName=ANTICO%20CORRUPTION%20ACTIVITIES%20FUND)

<sup>7</sup> Susan Rose-Ackerman "Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform", 1999 Pág. 122

La Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) resalta en su Informe del año 2002 que *“La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas”*<sup>8</sup>.

La participación informada de la ciudadanía en la gestión gubernamental es un valor fundamental en las democracias modernas y una de las condiciones fundamentales de los procesos de consolidación democrática, pero no solamente es necesario que la información sea publicada sino también que los usuarios de esta información tengan interés en acceder a ella y capacidad para entenderla y compararla. Para Robert Dahl esto es un tema que tiene que ver con la participación y el estado de derecho, ya que *“la posibilidad de democracia (.../...) está íntimamente asociada a la posibilidad de que el demos ejerza el control último sobre el programa de acción que, por delegación, llevan a cabo sus élites, lo cual supone una ‘masa crítica’ de ciudadanos bien informados, bastante numerosa y activa.(.../...) cuando el pueblo o la ciudadanía no tiene los elementos necesarios para cumplir con este rol que el sistema le exige, la democracia se desliza hacia el tutelaje”*<sup>9</sup>.

Pero el acceso a la información no sólo es importante en términos de control vertical sobre las acciones del gobierno, además cumple un rol fundamental en los procesos de rendición de cuentas horizontal al fortalecer los mecanismos de contrapesos de poderes -*check and balances*- y la eficiencia de la gestión pública. Otro de los beneficiarios del acceso a la información pública es el sector privado. Las empresas se benefician si pueden contar con la información que desean de manera rápida y eficiente. En este sentido, cada vez son más los estudios que muestran que el acceso a la información pública es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la transparencia de las reglas de la competencia, lo cual conlleva a una mayor eficiencia en el funcionamiento de los mercados.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Véase <http://www.cidh.org/relatoria/docListCat.asp?catID=21&IID=2>

<sup>9</sup> Robert Dahl, “La democracia y sus críticos”, Paidós, Barcelona, 1993, Págs. 139-41 y 405-07

<sup>10</sup> Entre las iniciativas relacionadas con promover el acceso a la información en el sector privado se encuentran: ADC y la Embajada Británica en Argentina “Acceso a la Información Pública: un Beneficio para las Empresas”,

El derecho de acceso a la información pública presenta tanto desde su concepción teórica como en su consecuente ejercicio, múltiples implicancias. Ello se debe no sólo a el este derecho constituye uno de los pilares trascendentales de la democracia sino también a que guarda una estrecha relación con otros derechos humanos y contribuye a su efectivo ejercicio.<sup>11</sup>

## **Reconocimiento Internacional del Derecho de Acceso a la Información**

Si bien el ejercicio del derecho a la información no está garantizado por la existencia de estándares e instrumentos legales internacionales sobre la materia o por el reconocimiento constitucional que los estados le otorguen, ambos aspectos son importantes.

El derecho de acceso a la información es regulado en varios tratados internacionales de derechos humanos. La Organización de las Naciones Unidas, a través de su resolución 59 de 1946 es uno de los antecedentes más importantes ya que proclama el acceso a la información pública como “un derecho fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas”<sup>12</sup>

En los años ochenta se multiplicaron los estándares sobre acceso a la información pública. Entre estos estándares pueden resaltarse las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo Europeo número 81-19 sobre acceso a la información en poder de Autoridades Públicas de 1981<sup>13</sup>; la número 854 sobre acceso del público a los archivos del gobierno y la libertad de información de 1979<sup>14</sup>; y el Acuerdo Africano sobre Derechos Humanos que entró en vigencia en 1986 y en su artículo 9 reconoce la libertad de información y expresión<sup>15</sup>.

---

2006; ADC, Banco Mundial y BID “Las empresas y el Derecho a la Información Pública”; Abril 2007 <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Las%20Empresas%20y%20el%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica.pdf> y Transparencia Internacional “Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno”, 2002. [http://www.transparency.org/content/download/2248/13112/file/business\\_principles.es.pdf](http://www.transparency.org/content/download/2248/13112/file/business_principles.es.pdf)

<sup>11</sup> Jorge Luis Bastons y Analía Eliades “Ubicación Conceptual del Derecho a la Información Pública”; Noticias Jurídicas, Marzo de 2007.

<sup>12</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, 1946, Resolución 59 (1)

<sup>13</sup> [COE Rec No. R \(81\) 19 on Access to Information Held by Public Authorities \(1981\)](#)

<sup>14</sup> [COE Rec 854 \(1979\) on access by the public to government records and freedom of information](#)

<sup>15</sup> [African \[Banjul\] Charter on Human and Peoples' Rights](#)

En épocas más recientes se encuentran la Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en los Procesos de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Temáticas Ambientales, Oficina económica para Europa de Naciones Unidas –CEPE o UNECE en inglés- la cual entró en vigor en 2001<sup>16</sup>; los Principios y Guías del Derecho a Saber<sup>17</sup> y los Principios de Libertad de Expresión de la Commonwealth<sup>18</sup> ambos creados en 1999; El Modelo de Leyes de Acceso a la Información creado por Article XIX en 2001, el cual es designado para asistir a los países que consideren adoptar estas leyes y está basado en un conjunto de mejores prácticas internacionales<sup>19</sup>; la Recomendaciones del Consejo de Europa de Febrero de 2002 sobre el Derecho de Acceso a Documentos Oficiales<sup>20</sup>; la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de la Unión Africana, adoptada en Octubre de 2002<sup>21</sup>; el Modelo de Declaración sobre Libertad de Información adoptado por el Secretariado de la Commonwealth en 2002<sup>22</sup>.

En el contexto de países Latinoamericanos existen varios documentos o declaraciones que establecen estándares para delinear la aplicación concreta de éste derecho, como por ejemplo los Principios de Lima<sup>23</sup>, la Declaración de Chapultepec<sup>24</sup>, u los Principios de Johannesburgo de 1996 sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información<sup>25</sup>.

Otros documentos que son generalmente mencionados por la bibliografía en el marco de los países latinoamericanos en relación a los estándares sobre acceso a la información pública son la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC); la Convención Interamericana de Derechos Humanos; Las opiniones y recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y diversas resoluciones de la OEA.

---

<sup>16</sup> [UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters \(Aarhus Convention\)](#)

<sup>17</sup> [Commonwealth Principles and Guidelines on the Right to Know](#)

<sup>18</sup> [Commonwealth Freedom of Information Principles](#)

<sup>19</sup> [Article XIX. Model Freedom of Information Law](#)

<sup>20</sup> [COE Rec\(2002\)2 on access to official documents](#)

<sup>21</sup> [Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa](#)

<sup>22</sup> [Commonwealth Model FOI Bill](#)

<sup>23</sup> Véase: <http://www.cajpe.org.pe/guia/lima.htm>

<sup>24</sup> Para más información consultar: [http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion\\_chapultepec.htm](http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion_chapultepec.htm)

<sup>25</sup> Véase: <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/Joburgprincipios.pdf>

La CICC que adoptó la OEA en 1996 estableció una serie de compromisos a cumplir por los Estados firmantes en la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos de gobierno. Estos compromisos incluyeron la reglamentación de declaraciones juradas para los funcionarios públicos, criterios relativos a las normas del secreto bancario, el régimen de compras del Estado y la tipificación del delito de ocultamiento de información pública<sup>26</sup>.

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, específicamente en su artículo 13 sobre libertad de pensamiento y expresión sostiene que *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”*<sup>27</sup>. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos menciona en su Opinión Consultiva número 5/85 que *“el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto”*<sup>28</sup>.

También se pueden mencionar a la Declaración sobre Libertad de Expresión por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2000, cuyo principio número 4 sostiene que *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”*<sup>29</sup> y al Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2002 convoca a los Estados a desarrollar leyes y reglamentaciones de acceso a la información no discriminatorias y de fácil acceso *“La falta de acceso a la información coloca indiscutiblemente a los sectores más carenciados de la sociedad en una situación de vulnerabilidad respecto a posibles actos abusivos de particulares y acciones de corrupción por parte de entes estatales y sus funcionarios”*<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Para más información consultar <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

<sup>27</sup> <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>

<sup>28</sup> Ver Artículo 69 en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)

<sup>29</sup> <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>

<sup>30</sup> <http://www.cidh.org/relatoria/docListCat.asp?catID=21&IID=2>

Por último, hay que mencionar la Resolución número 1932 de la OEA sobre Acceso a la Información Pública adoptada en Junio de 2003<sup>31</sup> y la recomendación adoptada la Cumbre de las Américas celebrada en México en Enero de 2004 sobre la promulgación de legislación apropiada que permita a los ciudadanos gozar del derecho a la información.

### **La Regulación del Derecho de Acceso a la Información en el marco de los Países**

El derecho de acceso a la información debe estar reconocido a nivel constitucional con el objetivo de que no haya dudas sobre su existencia y que pueda ser ejercido, pero además del reconocimiento constitucional, el derecho a la información debe estar regulado por leyes que precisen los aspectos necesarios para su ejercicio. Las leyes de acceso a la información pública permiten dejar establecido con carácter obligatorio los lineamientos a seguir, por ejemplo el procedimiento a seguir cuando se solicita la información, el régimen de excepciones a este derecho, etc. Dependiendo del tipo de organización política de los países (organización federal, unitaria, etc.), el derecho de acceso a la información deberá ser además sancionado en forma de leyes provinciales o regionales.

Según una investigación del Open Society Institute, la regulación del derecho de acceso a la información tiene un impacto positivo sobre las instituciones del sector público. Basando el impacto en una más alta y generalizada respuesta a las solicitudes de información en una muestra de 14 países, la investigación en cuestión sostiene que las leyes de acceso a la información elevan el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información de un 16 por ciento a un 41 por ciento en el nivel central, y de un 23 por ciento a un 45 por ciento en el nivel local.<sup>32</sup>

Sin embargo, la regulación del derecho de acceso a la información en el ámbito nacional no ha ocurrido en todos los países de la región de manera uniforme. En muchos países de la región que aún no cuentan con leyes de acceso a la información, como por ejemplo Argentina, se han sancionado disposiciones sobre procedimientos administrativos y decretos los cuales

---

<sup>31</sup> [OAS Resolution AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\)](#)

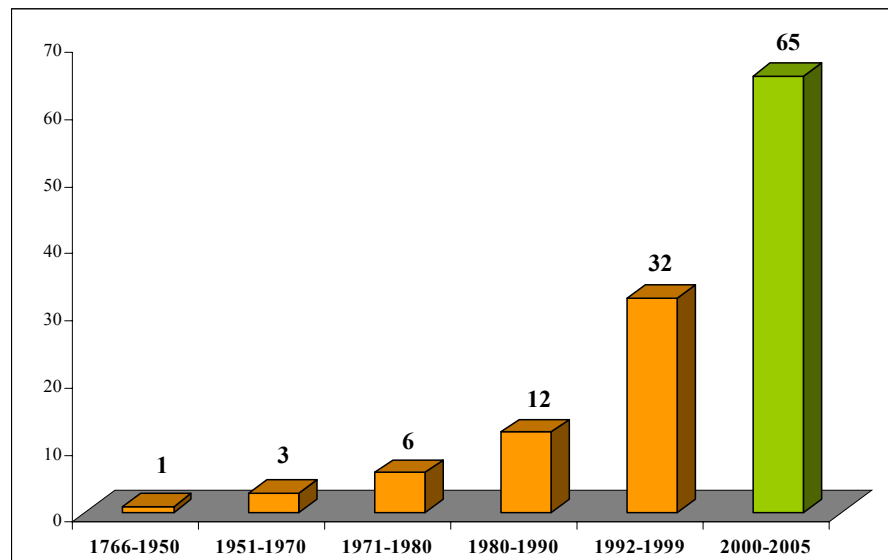
<sup>32</sup> Para mayor información consultar Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; año 2006; página 149.

generalmente tienen un carácter restringido no sólo a nivel geográfico sino también a un determinado sector de la administración pública.<sup>33</sup>

### **Evolución de las Leyes de Acceso a la Información**

Tanto la comunidad académica como la sociedad civil insisten, cada vez con mayor frecuencia, en que la introducción del derecho de acceso a la información pública en el sistema jurídico a través de las leyes de acceso a la información contribuye a que los ciudadanos puedan evaluar de mejor manera el desempeño de los gobernantes y que exista un mayor control horizontal entre los poderes del estado.

Figura 1: Leyes de acceso a la información en el transcurso del tiempo<sup>34</sup>



<sup>33</sup> Un informe de la Comisión Andina de Juristas indica, por ejemplo, que en la región andina las constituciones de países como Bolivia y Chile no contienen una norma expresa sobre este derecho. Luis Alberto Huerta Guerrero “El derecho de acceso a la información pública: un análisis comparado”. Comisión Andina de Juristas. Revista Probidad, No 23 – Junio 2003. Revista Probidad, No 23 – Junio 2003.

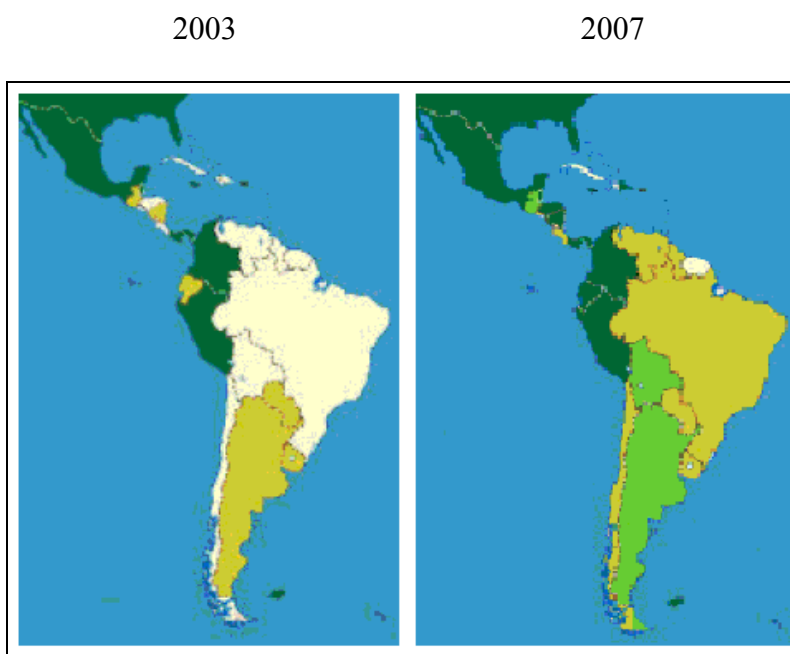
<sup>34</sup> Tomado de Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; Op. Cit., Pág. 74.



Para explicar la evolución que plantea la figura 1, la bibliografía menciona que tras la finalización de la guerra fría, la apertura de las sociedades de Europa oriental y las múltiples transiciones a la democracia en Latinoamérica, las sociedades civiles tuvieron un rol más activo en la formulación de las políticas públicas y las insistencias sobre los beneficios de las leyes de acceso a la información se tradujeron en presiones y negociaciones con diferentes actores del sector público para que las mismas sean sancionadas e implementadas. Este factor ayudó sin duda a que, fundamentalmente a partir de los años noventa, las leyes de acceso a la información se propaguen por todas las regiones del globo. En solamente los cinco años que van de 2000 a 2005, la cantidad de leyes de acceso a la información se ha duplicado.<sup>35</sup>

En cuanto Latinoamérica, en el período 1999-2005, ocho países de la región sancionaron leyes de acceso a la información: Trinidad y Tobago en 1999, México, Perú, Panamá y Jamaica en el año 2002, Ecuador y la República Dominicana en 2004, y Antigua y Barbuda en el año 2005.

Figura 2: Leyes de Acceso a la Información en Latinoamérica<sup>36</sup>



<sup>35</sup> John M. Ackerman, “*The Global Explosion of Freedom of Information Laws*”, 58 Admin. L. Rev. 85, 88 (2006)

<sup>36</sup> Tomado de <http://www.privacyinternational.org> (Verde oscuro: países con leyes de acceso a la información; verde claro: países con otro tipo de regulación sobre acceso a la información; amarillo: países realizando esfuerzos para sancionar leyes de acceso a la información). Las figuras corresponden a Mayo de 2003 y Julio de 2007.

Esta explosión de leyes de acceso a la información en Latinoamérica ha despertado un gran interés y expectativas, fundamentalmente por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil.<sup>37</sup>

Estas expectativas, sin embargo, no desconocen el déficit que sufre la región en cuanto a la implementación y cumplimiento de estas leyes. Según el Open Society Institute, las solicitudes de información realizadas en países de Europa, recibieron un porcentaje de cumplimiento estimado en un 42%, mientras que en América Latina fue de 28% y en África del 13%.<sup>38</sup>

### **Los Órganos de Promoción y Control de las Leyes de Acceso a la Información**

Los modelos de promoción y control de las leyes de acceso a la información pueden ser clasificados de la siguiente manera.<sup>39</sup>

- Sistema con ausencia de un ente especial.
- Sistema con un ente de monitoreo no estatutario.
- Sistema con un ente de fiscalización y cumplimiento estatutario: poderes para recomendar.
- Sistema con un ente de fiscalización y cumplimiento estatutario: poderes para ordenar.

En los sistemas con ausencia de un ente especial cada entidad del sector público tiene responsabilidad por el propio cumplimiento de la ley. Cada entidad emite informes periódicamente sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones y establece sus propios

---

<sup>37</sup> Entre los eventos más importantes se encuentra el trabajo desarrollado por el Carter Center desde 1999 en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Jamaica; los eventos desarrollados por la Asociación de Derechos Civiles de Argentina (ADC); el trabajo del Open Society Institute en Latinoamérica; la Fundación Pro Acceso en Chile; Los eventos realizados por LIMAC y Fundar en México, recientemente el seminario titulado “Avanzar, ¿hacia dónde? Oportunidades y riesgos de las reformas de segunda generación a las leyes de transparencia y acceso a la información”; por parte de las organizaciones internacionales hay que mencionar a los Diálogos Regionales sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia, 2005 y 2006, y el taller de trabajo “El Acceso a la información como herramienta para la lucha contra la corrupción”, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2007.

<sup>38</sup> Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; Op. Cit., Pág. 69.

<sup>39</sup> La siguiente clasificación e información sobre los modelos ha sido tomada de Serrano, María Adilia “Los Órganos de Implementación y Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública. Estudio Comparado.”; USAID - Fundación Violeta B. Chamorro, 2006, Pág. 8

procedimientos y resoluciones. El problema principal de este modelo es que no existe uniformidad en los informes que se emiten. Bajo este sistema los solicitantes de información tienen un único recurso al que acudir cuando no tienen una respuesta completa o a tiempo: la justicia. Este recurso puede resultar en procesos largos y complicados.

En los sistemas con un ente de modelo no estatutario el órgano de control de cumplimiento de la ley de acceso a la información no fue previsto por la ley. Estos sistemas surgen cuando el legislativo o algún ministerio público reconoce la necesidad de unificar los criterios de acceso y divulgación de la información. Al no estar regulados por ley, la existencia de estos órganos puede ser meramente transitoria y poco eficiente.

El tercer sistema es el de los entes de fiscalización estatutario con poderes de recomendación. En este sistema los entes u órganos de control del cumplimiento de la ley fueron previstos en la misma ley. Las funciones de estos entes de recomendación son fundamentalmente dos: (i) promover la unificación de criterios y procedimientos de divulgación de la información; (ii) actuar como un mediador. Dado su poder de “recomendación” las medidas tomadas por estos órganos pueden ser ignoradas por las entidades del sector público.<sup>40</sup>

Por último, se encuentran los sistemas con un ente de fiscalización y cumplimiento estatutario con poderes para ordenar. Al igual que el tercer sistema, los órganos de control del cumplimiento de la ley de acceso a la información son creados por la misma ley, pero en este caso pueden resolver un caso sin recurrir a la corte, imponer sanciones a los funcionarios y establecer procedimientos y criterios de divulgación de carácter obligatorio.

---

<sup>40</sup> Este sistema con un ente de fiscalización estatutario con poderes de recomendación es, por ejemplo, el modelo del IFAI. Solamente doce países en el mundo cuentan con órganos de promoción y control del acceso a la información con funciones similares a las del IFAI.

## Las Excepciones al Acceso a la Información

*El secreto sólo es indispensable en determinadas circunstancias extraordinarias y pasajeras, para alguna expedición militar, por ejemplo, o para alguna alianza decisiva, en época de crisis. En los demás casos, la autoridad sólo quiere el secreto para actuar sin oposición.* Benjamin Constant, en Escritos Políticos, Madrid, 1989. Cap. IX., Pág. 93.

Las excepciones al derecho de acceso a la información son identificadas como los aspectos que con mayor frecuencia impiden el buen funcionamiento de estas leyes y por lo tanto es importante tener bien claro sus orígenes, diversos significados y alcances.

Las excepciones emanan de instrumentos como el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y la Declaración de los Principios de Lima, entre otros. Las excepciones protegen a los intereses legítimos del posible daño que podría resultar de la divulgación de información.

Entre las excepciones más comunes pueden nombrarse el respeto por los derechos y la reputación de otros; la protección de la seguridad nacional y el orden público; la protección de la salud pública y los secretos bancarios, los secretos comerciales o comercio justo; los derechos de debido proceso de las partes en procedimientos judiciales; la vida privada; etc.

La determinación sobre cuáles son las excepciones al acceso a la información no corresponde a las autoridades administrativas sino que deben estar expresa y claramente establecida en las leyes de acceso a la información a partir de, como mínimo, tres principios: (i) deben orientarse a proteger un objetivo legítimo; (ii) deben ser aplicadas en forma proporcional; (iii) la aplicación de las mismas debe ser necesaria.<sup>41</sup>

Los objetivos legítimos se refieren a la protección de, por ejemplo, el derecho a la intimidad o la seguridad nacional. Que las reservas deban ser aplicadas en forma proporcional indica que al aplicar una excepción se debe realizar un balance entre el interés público y la necesidad de

---

<sup>41</sup> Luis Alberto Huerta Guerrero, “El derecho de acceso a la información pública: un análisis comparado”. Op. Cit.

mantener en reserva una información. Otro de los aspectos a tomar en cuenta es el tiempo durante el cual una información puede permanecer reservada. Diversos estudios en la materia indican, por ejemplo, que las excepciones podrán ser aplicadas por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y dejadas sin efecto una vez que éstas han concluido. La aplicación de las excepciones debe ser necesaria implica no solamente que la reserva de información resulta útil para proteger un derecho fundamental o un bien de especial importancia (objetivo legítimo) sino también que debe acreditarse que no existe otra opción que la reserva para lograr ese objetivo.<sup>42</sup>

Sin embargo, la vigencia y funcionamiento de las excepciones en el marco del poder que se ejerce en un país es algo que va más allá de los diseños legislativos. Cuando las excepciones al acceso a la información pública habilitan a que un gobierno pueda actuar sin control, o sujeto a menos control, entonces antes que dudar en la letra de la ley se deberá dudar en la fortaleza del estado de derecho y de la democracia en sí misma.<sup>43</sup>

### **¿Cuándo es efectiva la implementación de una Ley de Acceso a la Información?**

Existen diversos factores que permiten determinar la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información. Los mismos refieren a procedimientos, prácticas y principios que facilitan o conllevan al cumplimiento de determinados estándares internacionales sobre acceso a la información.

Entre estos factores, algunos de los más importantes son:

- El tratamiento del silencio administrativo como una respuesta positiva por defecto, lo que significa que el organismo público acordó en principio divulgar la información.
- La provisión de criterios comunes a los funcionarios públicos acerca de cómo tratar la divulgación de información y las solicitudes de información. En este sentido, la efectiva

---

<sup>42</sup> Article XIX “El derecho del público a saber. Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información, 1999 [http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/TheRightToKnow\\_ESP.pdf](http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/TheRightToKnow_ESP.pdf)

<sup>43</sup> De Lucas, Javier “*De secretos, mentiras y razones de Estado*”, en revista Claves de razón práctica, Madrid, 1995, núm. 52.

implementación de las leyes supone la puesta en práctica de mecanismos específicos y claros de cómo divulgar la información dar seguimiento a las solicitudes de información.

- Los plazos para responder a la información son respetados por los organismos públicos (Un estudio del Open Society Institute indica que 14 días es el plazo promedio establecido para las respuestas a las solicitudes de información en más de 40 leyes alrededor en el mundo).
- La decisión de negar la información pública debe ser de alto nivel, tomada tras la debida consideración por parte del organismo público pertinente. Además debe estar institucionalizado el concepto de que no se permiten las denegaciones orales. Las negativas a dar información debe ser efectuada por escrito por parte de los organismos públicos.
- Deben existir procedimientos ágiles para manejar la falta de respuesta por parte de los organismos públicos y entidades que desempeñan funciones públicas dentro de los plazos establecidos.<sup>44</sup>
- Las autoridades publicas deben designar oficiales de información con la autoridad para revelar información tanto en forma proactiva como en respuesta a las solicitudes.
- Las excepciones al acceso a la información deben representar una excepción no solo en la Ley sino también en los reglamentos de estas leyes y las entidades de la administración pública.
- Las entidades públicas deben informar propiamente al solicitante sobre la inexistencia de la información si este fuera el caso y disponer la creación de tal información. La falta de información no puede ser excusa de incumplimiento de las obligaciones de información que la ley dispone.
- Los organismos públicos deben compilar, mantener y facilitar al público los índices y catálogos de la información que poseen.
- La transferencia o derivación de solicitudes (cuando éstas se han presentado ante el organismo público incorrecto) deben ser ágiles y proveer de información precisa.

---

<sup>44</sup> Ernesto Villanueva sostiene al respecto que “un derecho sin sanciones correlativas al deber que implica suele quedarse en buenas intenciones, sobre todo en las democracias emergentes. Ernesto Villanueva,”El derecho de acceso a la información pública en México y algunos datos mínimos de la experiencia comparada”, en “Hacia una América Latina transparente. Las experiencias de Ecuador y México”, Coalición Acceso, UNAM: Quito, 2004, p. 46.

- Las presentaciones de solicitudes de información de forma oral deben ser permitidas no solo en la ley sino también puestas en práctica en el marco de cada organismo de la administración pública.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Este factor es particularmente relevante para aquellos países que cuentan con una alta tasa de analfabetismo.

### III. ESTUDIO DE CASOS: MÉXICO Y PERÚ

*It is found by experience that admirable laws and right precedents among the good have their origin in the misdeed of others. Cornelius Tacitus (55 AD - 117 AD)*

#### Contexto

México y Perú tuvieron cambios de gobierno en el año 2000. Las características y consecuencias de las transiciones hacia la democracia que pusieron a las administraciones de Fox y Toledo en el poder tuvieron, sin embargo, características muy distintas. Mientras que la transición a la democracia en México fue un proceso de cambio gradual de negociación por el cual el régimen autoritario fue progresivamente cediendo poder para no perderlo todo de una vez, en Perú, por el contrario, esta transición fue no negociada, abrupta y personalista, con eje en una crisis de gobernabilidad que terminó con el gobierno encabezado Fujimori.

Más allá de estas diferencias los nuevos gobiernos en ambos países compartieron una necesidad en común: diferenciarse del pasado, el cual la ciudadanía identificaba con corrupción, censura y violencia política. La manera en que esto se pondría en práctica, sin embargo, no dependería tanto de las voluntades de los líderes políticos sino más bien de las características y consecuencias de las transiciones duales (desde regimenes autoritarios a democracias y desde economías cerradas y basadas en la intervención del Estado hacia el modelo de libre mercado) que ambos países sufrieron durante los ochenta y noventa.

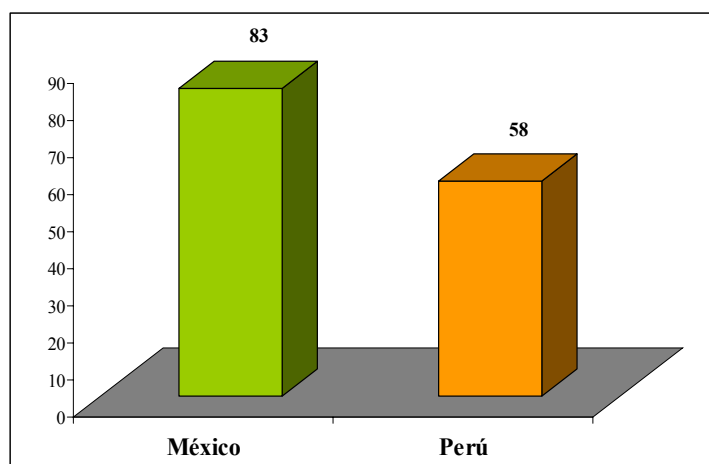
Uno de los aspectos en que tanto Fox como Toledo podían diferenciarse de sus antecesores y ganar legitimidad tanto con la ciudadanía como ante la comunidad internacional era promoviendo un mayor acceso a la información pública y fortaleciendo mecanismos de transparencia y control de la corrupción. Tal es así que prácticamente de manera paralela, México como Perú sancionaron sus respectivas leyes de acceso a la información en el año 2002 y las pusieron en práctica en el 2003.

Transcurridos cinco años de la puesta en práctica de estas leyes, la bibliografía disponible permite sostener que mientras México ha realizado importantes avances de cara a la



consolidación del derecho de acceso a la información pública el marco de las instituciones del estado, en Perú este derecho es aún de difícil ejercicio.<sup>46</sup>

Figura 3: Acceso a la Información Pública en México y Perú, 2007<sup>47</sup>



La figura 3 fue elaborada en base a los datos del Global Integrity 2007 correspondientes al indicador “acceso a la información pública”. Este índice no mide la percepción de la ciudadanía, sino que desarrolla una metodología que combina análisis cualitativos y cuantitativos para determinar el grado de existencia, efectividad y acceso de los ciudadanos a diversos mecanismos relacionados con transparencia y prácticas de buen gobierno.

Si se analiza al indicador acceso a la información pública del Global Integrity Index de 2007 de manera desagregada, se puede observar que tal índice cuenta con dos dimensiones: la dimensión legal, que está destinada a analizar si los ciudadanos tienen acceso legal a la información pública;

<sup>46</sup> Para más detalles sobre el acceso a la información en Perú se recomienda consultar a las siguientes fuentes: Javier Casas, “A Legal Framework for Access to Information in Perú”, en Article 19, Time for Change: Promoting and Protecting Access to Information and Reproductive and Sexual Health Rights in Peru, Enero de 2006; Samuel B Abad Yupanqui, “Transparencia y Acceso a la Información Pública. Avances y Retos Pendientes.” <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/SamuelText.pdf>; Rosalia Quiroz, “El acceso a la información pública. Evaluación de la organización y los contenidos de las páginas web de las entidades del Estado Peruano”, Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, Perú <http://eprints.rclis.org/archive/00013275/01/2006.RosaliaQuiroz.PeruAccesoInfoPublica.pdf> y las investigaciones del Instituto de Prensa y Sociedad <http://www.ipys.org/ac-intro.shtml>

<sup>47</sup> Elaboración propia en base a los datos del Global Integrity Index 2007. <http://report.globalintegrity.org/globalIndex.cfm>

y la dimensión de la efectividad de este derecho. Si se tiene en cuenta únicamente la dimensión legal del indicador, México y Perú presentan los mismos puntajes, lo cual es entendible puesto que lo que aquí se analiza es si los ciudadanos, por ejemplo tienen el derecho de acceder a la información pública, derecho a apelar cuando esta información les es negada y si en el país se establece algún mecanismo institucional a través del cual los ciudadanos pueden solicitar la información en manos del Estado, entre otros aspectos.<sup>48</sup>

Las diferencias entre ambos países se empiezan a plantear al hablar de la efectividad de las leyes y más específicamente en cómo se han implementado las leyes de acceso a la información. Diversos estudios de monitoreo de la implementación de estas leyes en Latinoamérica identifican aquellos aspectos a partir de los cuales se observa esta diferencia entre México y Perú en relación a la implementación de las leyes de acceso a la información.

La identificación que hace la comunidad científica de los desafíos existentes en materia de acceso a la información en Perú, son mayores y más preocupantes que los que se generalmente se identifican en relación al caso mexicano. A continuación se presenta un cuadro comparativo que recoge algunos de los avances y desafíos más importantes en materia de acceso a la información tanto en México como en Perú tomando como punto de partida el año 2003, cuando estas leyes fueron implementadas en ambos países.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Global Integrity Index 2007, Op. Cit.

<sup>49</sup> La información con la que se ha completado el cuadro 1 corresponde a las siguientes fuentes: Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; Javier Casas, “El acceso a la información Pública en Perú”; Abad Yupanqui, “Transparencia y Acceso a la Información Pública. Avances y Retos Pendientes.”

### Cuadro 1

#### Avances y Desafíos de la Implementación de las Leyes de Acceso a la Información Pública en México y Perú

	Perú	México
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Más allá de su calidad o eficiencia, no puede negarse que existe una creciente cantidad de sitios web o portales de transparencia (según la denominación que les da la misma ley) en el marco de los organismos de la administración pública federal.</li> <li>- El marco de derechos y obligaciones provistas por la ley ha cambiado la cultura del secreto existente en el país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se introdujo un sistema integrado de informaciones (SiSi) el cual permite a los solicitantes de información consultar online desde cualquier lugar de México teniendo acceso a Internet.</li> <li>- La existencia y funcionamiento del IFAI ha sido un factor muy importante para promover el acceso en la ciudadanía y en el asesoramiento de organismos de la administración pública federal.</li> <li>- Los esfuerzos de capacitación por parte de la sociedad civil y de los funcionarios públicos sobre las consecuencias del no cumplimiento de las obligaciones del derecho de acceso a la información.</li> </ul>
<b>Desafíos Persistentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En muchas ocasiones los funcionarios públicos se amparan en interpretaciones amplias de las excepciones al acceso a la información previstas legalmente.</li> <li>- La información tiene un costo que no siempre corresponde al servicio brindado, pues muchas veces las entidades públicas exigen pagos exagerados.</li> <li>- No existe claridad sobre los mecanismos para solicitar muchos datos de índole administrativa puesto. Además, no existen sistemas de archivos y búsqueda de información que funcionen de manera uniforme, accesible y eficaz en todas las instituciones de la administración pública.</li> <li>- Se aprecia un alto desconocimiento y poco uso de importantes sectores del derecho de acceso a la información pública por parte la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La bibliografía se refiere a los desafíos de la implementación de la LFTAIPG fundamentalmente en relación al tratamiento de los datos personales en poder de particulares, la unificación de criterios en protección de este tipo de datos y la homogenización de estos criterios en los ámbitos local y federal.</li> </ul>

Aunque los estudios de monitoreo del cumplimiento de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica tienen la virtud de identificar los avances o desafíos del cumplimiento de la ley, raramente explican las causas o factores institucionales que han determinado o determinan la efectividad de la implementación de tales leyes. De hecho, tal como fue señalado en la descripción del estado del arte del presente estudio, la comunidad científica aún no se ha ocupado de crear un modelo de análisis que pueda ser aplicado al estudio de los condicionantes institucionales de la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información.

A partir del presente estudio de casos se da un puntapié inicial en la creación de un modelo de análisis de esta naturaleza. Los factores que determinaron la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información en México y Perú fueron los roles cumplidos por la oposición y la sociedad en los procesos de negociación y consulta de estas leyes.

Sin embargo, antes de proceder la explicación de esta hipótesis y sus variables es necesario analizar desde la perspectiva comparada tanto los orígenes como las características fundamentales de las leyes de acceso a la información en México y Perú.

### **Los orígenes de las Leyes de Acceso a la Información en México y Perú**

En *México*, el genérico concepto de “derecho a la información” fue introducido en el artículo 6to de la Constitución Política de 1917. Luego de la reforma constitucional de 1977 siguieron distintos foros y consultas públicas, en los cuales se expusieron las más diversas opiniones sobre la naturaleza y contenido de este derecho así como diversas ideas sobre las ventajas e inconvenientes de regularlo. Incluso se prepararon varios proyectos de leyes reglamentarias en la materia. Durante este debate, gran parte de la atención se concentró en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación y no así en el acceso a la información gubernamental.

Entre 1977 y el 2000 se registraron diversos esfuerzos por desentrañar el concepto de derecho a la información. Varios de los proyectos de leyes reglamentarias del artículo 6to constitucional que se prepararon durante las últimas dos décadas del siglo veinte contenían disposiciones destinadas a regular el acceso a la información pública. El Proyecto de Ley Reglamentaria

elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República en 1981, por ejemplo, incluía ya un capítulo de acceso a la información pública y la iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión en 1997 por los grupos parlamentarios del PAN, de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), incluía también diversas disposiciones en materia de acceso a la información.<sup>50</sup>

Las disposiciones de estas iniciativas demuestran que el tema había sido ya identificado como uno de los aspectos centrales del derecho de acceso a la información y que era un aspecto en el que se requería acción legislativa. Como lo señalan diversos autores sobre la materia, durante la década de los noventa México se abrió a los mercados internacionales y en parte debido a la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a la información comenzaron a plantearse a nivel legislativo. Así, por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía que este acceso era “en los términos previstos en estas y otras leyes”. El problema era, sin embargo, que esa legislación a la que hacía referencia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no existía.<sup>51</sup>

En suma, mientras que la corrupción en México era un aspecto cada vez más preocupante, los mecanismos de transparencia y acceso a la información eran rudimentarios y débiles institucionalmente.<sup>52</sup> Las voces que dentro y fuera de la administración argumentaban por una

---

<sup>50</sup> Para más información consultar Ernesto Villanueva, “Derecho de Acceso a la Información Pública Estatal: Una aproximación al estado de la cuestión en México”; y Sergio López Ayllón “La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una Perspectiva desde el Ejecutivo Federal”. 2002.

<sup>51</sup> Entre ellos: López-Ayllón y David Arellano Gaut, “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental”, Universidad Autónoma de México, Serie de Estudios Jurídicos, 2008

[http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=Estudio%20en%20Materia%20de%20Transparencia%20OSOS.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=Estudio%20en%20Materia%20de%20Transparencia%20OSOS.pdf); e Issa Luna Pla “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en Alicia Athié y otros, “Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina”, Anuario de Derechos Humanos. N° 3, Universidad de Chile. Enero 2008

<sup>52</sup> Durante los mandatos presidenciales de la segunda mitad del siglo veinte, la corrupción se incrementó y volvió una práctica gubernamental. Luis Echeverría, elegido en 1970 y su sucesor José López Portillo son frecuentemente recordados por la bibliografía dados los abusos de poder y el aprovechamiento ilegal de los dineros del Estado que practicaron. Para mayor información consultar Sergio López Ayllón, “Derecho a la información y democracia Balance de una transición inconclusa” en “Retos y Perspectivas de la Comunicación en el Marco de la Reforma Del

mayor atención al acceso a la información eran poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo era poco propicio para que se genere un cambio profundo en esta materia. Con el cambio de régimen político en el año 2000 estas ideas encontraron un terreno fecundo y en abril de 2002 fue aprobada por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)<sup>53</sup>, la cual fue puesta en práctica en Julio de 2003 a través de su Reglamento<sup>54</sup>.

En *Perú*, la Constitución de 1993 reconoció por primera vez el derecho fundamental de toda persona a solicitar información a cualquier entidad pública. La misma norma prevé un plazo y un costo para su entrega que deben ser regulados por la ley.

El artículo 2 inciso 5 de la Constitución Peruana dispone que toda persona tiene derecho a solicitar, sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a la ley y siempre que se refieran al caso investigado.<sup>55</sup>

Entre los antecedentes de la ley de acceso a la información en Perú debe mencionarse el proyecto de ley para regular este derecho presentado en 1996 por el congresista Carlos Ferrero (miembro de la bancada del Gobierno de Fujimori) el cual si bien nunca fue visto por el pleno del Parlamento, luego fue tomado como base para articular la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información.<sup>56</sup>

---

Estado”, Fundación Konrad Adenauer; Diciembre de 2005.

<http://www.amedio.org.mx/IMG/pdf/libroretosyperspectivas-2.pdf>

<sup>53</sup> <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

<sup>54</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/lftaipg.htm>

<sup>55</sup> El hecho de que haya sido reconocido por primera vez en la historia peruana bajo el régimen del ex-presidente Fujimori es paradójico, siendo que este fue uno de los gobiernos que más criticados por el grado de encubrimiento de los asuntos de estado.

<sup>56</sup> Para mayor información consultara Casas, Javier “El acceso a la información Pública en Perú”, Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información, Número 7, Enero-Junio, 2006  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/7/art/art2.htm>

Finalizada la gestión de Alberto Fujimori, en 2001 el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua expidió un reglamento para el Decreto Legislativo 757, vigente desde 1991, que promovió la simplificación administrativa en la administración pública, para estimular la inversión privada. Se trato del Decreto Supremo (DS) 018-2001-PCM, de febrero de 2001, el cual ordenó a todas las entidades bajo su ámbito que incorporaran un procedimiento de acceso a la información<sup>57</sup>. Un mes más tarde el Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia 035-2001-PCM<sup>58</sup>, por medio del cual se ordenó a todas las entidades de la administración pública (incluyendo a las empresas del Estado) a publicar información mínima relevante sobre su personal y sus cuentas en portales de Internet.

Sin embargo, según los observadores del cumplimiento de la ley en la sociedad civil peruana, la observancia de las dos normas generales señaladas ha sido desigual; la mayoría de entidades consultadas fuera de la capital no ha integrado procedimientos de acceso a la información en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA), a pesar de que el DS 018-2001-PCM dio un plazo de 30 días para hacerlo desde su entrada en vigencia en febrero de 2001.<sup>59</sup>

Iniciado el gobierno del presidente Alejandro Toledo, durante el primer año fue materia prioritaria de la agenda legislativa el debate sobre una ley de acceso a la información. Finalmente, en agosto de 2003 fue publicada la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información, la cual engloba toda la normativa anterior referida al ámbito de la administración pública. Esta ley fue modificada por la Ley 27927 de 2003, cuyos preceptos están recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgado mediante el Decreto Supremo 043-2003-pcm (la ley de acceso a la información)<sup>60</sup>. A su vez, esta ley está reglamentada por el Decreto Supremo 072-2003-pcm (el reglamento de

---

<sup>57</sup> Decreto Supremo 018-2001-PCM “Procedimiento para facilitar a las personas el Acceso a la Información que posean o produzcan las entidades del Sector Público” <http://www.cajpe.org.pe/acceso/DS%20018-2001.htm>

<sup>58</sup> Decreto de Urgencia 035-2001 “Acceso al ciudadano o la información sobre Finanzas Públicas” <http://www.cajpe.org.pe/acceso/DU%20035-2001.htm>

<sup>59</sup> Javier Casas, Op. Cit.

<sup>60</sup> D.S. N° 043-2003-PCM que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ver: [http://www.msi.gob.pe/portal/images/stories/pdfs/otras\\_normas\\_legales/LEYTRANSPARENCIA.pdf](http://www.msi.gob.pe/portal/images/stories/pdfs/otras_normas_legales/LEYTRANSPARENCIA.pdf)

implementación)<sup>61</sup>. Para las otras entidades públicas se mantuvieron el Decreto de urgencia 035-2001-PCM y la directiva del Fonafe, en materia de transparencia.

## **Características Fundamentales de las Leyes**

A continuación se provee un análisis de tipo comparativo-descriptivo sobre las características principales del diseño de la ley de acceso a la información en México y Perú a partir de cinco elementos clave de estas leyes. A saber: (i) el ámbito de aplicación de la ley; (ii) el diseño institucional para el procedimiento de acceso; (iii) las sanciones y mecanismos de cumplimiento de las obligaciones de información; (iv) el régimen de excepciones; y (v) las enmiendas y reglamentación.<sup>62</sup>

### *México*

En México, al ser una República con organización política federal, existe un marco jurídico imperante para el ámbito nacional y otro para los ámbitos estatales. Hecha esta aclaración, lo que se afirme para el nivel federal puede no ser cierto en los niveles locales. Tal es así que el ámbito de aplicación de la ley comprende únicamente a los organismos de la Administración Pública Federal, lo cual significa aproximadamente el 97% del presupuesto federal.<sup>63</sup>

La estructura institucional para el procedimiento de acceso consta de tres tipos de organismos claramente diferenciados. El organismo más destacado por la literatura al respecto es el *Instituto Federal de Acceso a la Información* (IFAI), el cual es un órgano de la Administración Pública Federal de México creado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>64</sup> con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Como tal,

---

<sup>61</sup> D.S. N° 072-2003-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ver: <http://www.digemid.minsa.gob.pe/normatividad/DS07203.htm>

<sup>62</sup> La comparación de estos elementos brinda un panorama detallado sobre los aspectos clave del diseño legislativo en ambos casos y permitirá una comprensión integral de los resultados del análisis de los procesos de negociación y consulta de tales leyes que se presentará más adelante.

<sup>63</sup> El 3% restante es presupuesto asignado a poderes y entes autónomos. Para mayor información ver <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

<sup>64</sup> Ver capítulo II, Artículos 33 a 39, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2002. <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>



cuenta con personería legal. Las funciones principales del IFAI son las de garantizar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y promover el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales. Adicionalmente, de acuerdo al artículo 49 de la Ley, contra las resoluciones de los Comités de Información que nieguen el acceso o informen de la inexistencia del documento, el particular podrá interponer el recurso de revisión ante el IFAI.

En segundo lugar se encuentran las *Unidades de Enlace*, las cuales según el artículo 28, fracción VI de la misma Ley son “ventanillas únicas” donde pueden ir los particulares para requerir ayuda en el procedimiento de solicitud de información, tener información sobre las dependencias a que debe concurrir y cualquier otra información que sea necesaria para ejercer su derecho de acceso a la información. Estas unidades también tienen funciones para recabar y difundir información sobre las obligaciones de transparencia y son las entidades responsables de poner a disposición la información en los sitios de Internet de las dependencias gubernamentales.

Por último, la Ley dispone de los *Comités de Información*, los cuales según el artículo 29 deben integrarse por un servidor público designado por el Titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate. Entre las funciones principales de los Comités deben mencionarse la coordinación y supervisión de las acciones de la dependencia o unidades tendientes a proporcionar la información prevista en la ley; establecer los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso y elaborar el programa para la fácil obtención de la información de la dependencia o entidad. Estos Comités son responsables de confirmar, modificar o revocar la clasificación de información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad.

Adicionalmente la Ley instauro el Sistema Integrado de Solicitudes de Información (SiSi), el cual permite a los solicitantes de información formular consultas online desde cualquier lugar de México con acceso a internet. El SiSi emite números de referencia que pueden utilizarse para

rastrear el estado de una solicitud. También se puede hacer por teléfono (líneas del IFAI) para aquellos que no cuentan con acceso a internet.<sup>65</sup>

En relación a las sanciones y los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones de información, hay dos aspectos que merecen ser mencionados. El primero, relacionado con las sanciones, es que la ley misma establece las causas de responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones que manda la Ley. Estas responsabilidades (enumeradas en el artículo 63 de la Ley) son consideradas como “graves” para efectos de la sanción administrativa, lo cual se rige por Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.<sup>66</sup> Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental también aclara que las obligaciones de información son independientes de las de orden civil y penal que procedan. El segundo aspecto, relacionado con los mecanismos para facilitar el cumplimiento de la Ley, esta dado por las recomendaciones y el trabajo de asesoría a los organismos públicos por parte del IFAI.

En cuanto a las excepciones, la mayoría de la bibliografía coincide en que el planteamiento de la ley en México es claro y bien definido. Las solicitudes de información en este país, por ejemplo, citan con precisión las disposiciones de las leyes pertinentes en el caso de que no se pueda otorgar la información. Además, en el caso de que se trate de derechos fundamentales o de crímenes de lesa humanidad la ley aclara que no se podrá invocar la reserva de información.

Respecto a las enmiendas y reglamentación de la ley la característica fundamental es la importancia que asume el IFAI, el cual tiene notable presencia en el Reglamento como colaborador de las entidades del sector público, de las Unidades de Enlace y de los Comités y también como el garante del cumplimiento de la Ley y el Reglamento, al ser un recurso de los particulares para informar sobre la negativa o prestación del servicio de información. El IFAI

---

<sup>65</sup> Para más información sobre el SiSi, consultar <http://www.sisi.org.mx/>

<sup>66</sup> Este punto es particularmente importante puesto que si bien la Ley Federal de Responsabilidades establece ciertas obligaciones en la entrega de información, la vinculación de esta última ley con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha implicado un estímulo a la prevención de posibles negligencias burocráticas, ya que esta última Ley distingue al incumplimiento de las obligaciones de información como faltas “graves”.

puede, a través de este Reglamento, emitir recomendaciones para asegurar mejorar dichos servicios.

Finalmente la ley recibió, hasta el 2006, dos reformas. La primera en 2004 que deroga la fracción I del Artículo 22, que elimina la excepción de solicitar consentimiento al individuo para proporcionar sus datos personales, en información referente a los casos de prevención y asistencia médica, cuando la autorización no pueda ser obtenida. La segunda reforma, de 2006, añade al Artículo 6 una disposición que obliga a que la ley sea interpretada conforme a la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras convenciones internacionales suscritos y ratificados por México. Esto sugiere, aunque no de manera explícita, que el derecho de acceso a la información en México se considera como un derecho fundamental.

### *Perú*

El ámbito de aplicación de la Ley de Acceso a la Información en Perú son las entidades de administración pública. De esta manera todas las entidades estatales o controladas por el Estado no están comprendidas por dicha ley. Esto generó diversas críticas por parte de la sociedad civil ya que trae problemas como que el plazo en las empresas públicas para entregar información sea de 30 días calendario, extensibles a otros 30 días, mientras que para las entidades de la administración pública, de acuerdo con la ley, el plazo no es mayor a 12 días hábiles, y diez días más para una segunda instancia.

El diseño institucional para el procedimiento de acceso contempla únicamente las Unidades de Trámite Documentario, las cuales tienen dos funciones básicas de validar las solicitudes de información y derivar las solicitudes a las entidades responsables. El mecanismo principal de acceso que propone la ley son los *portales de transparencia* en el marco de las entidades públicas. Para ello esta ley desarrolla los contenidos mínimos tales portales, los cuales incluyen información legal, presupuestaria y de gestión. Además, la obligación de presentar información en los portales de transparencia involucra a entidades del Gobierno Central, organismos autónomos y descentralizados, gobiernos regionales, gobiernos locales provinciales, gobiernos

locales distritales y entidades privadas que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas.

La obligación de presentar la información en estos portales se plantea en la ley como de carácter progresivo y condicionada al presupuesto de cada entidad pública. Con ello, aunque se hayan dispuesto fechas específicas para la presentación de información y lanzamiento de estos portales, muchas de estas entidades nombradas no han podido cumplir con estas obligaciones.<sup>67</sup>

Con respecto a las sanciones y los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones de información un aspecto a destacar de la Ley de Acceso a la Información en Perú es que no se ha sancionado el funcionario responsable por la falta de respuesta de la entidad requerida, dejando una puerta abierta para que la administración pública pueda dejar de ejercer su obligación de atender las solicitudes de información. Igualmente, la Ley establece como un caso de información negada aquella respuesta ambigua, siendo éste un criterio subjetivo, a menos que la ambigüedad sea manifiesta. El resultado de esta situación es que los ministerios y entidades públicas en Perú son reticentes a brindar la información de acuerdo a las disposiciones de la Ley y en muchos casos hasta de acceder a los mismos edificios públicos.<sup>68</sup>

El régimen de excepciones es uno de los aspectos más controvertidos de la Ley de Acceso a la Información en Perú (y más específicamente en cómo fue reglamentada) puesto que el Reglamento de esta ley (Decreto Supremo 072-2003-pcm) otorga la posibilidad al Consejo de Ministros de que desarrolle, con base en un decreto supremo, el contenido del concepto de seguridad nacional y además existen elementos restrictivos en cuanto al acceso a los datos de las Fuerzas Armadas.<sup>69</sup>

Estos aspectos han generado la crítica de diversos actores, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil. Un estudio del Open Society, por ejemplo, demuestra este punto diciendo que las

---

<sup>67</sup> El Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) ha constatado que el Gobierno Regional aún tiene que hacer progresos en cuanto a difusión e implementación de estas normas: el Gobierno Regional dio respuesta al 63% de los pedidos de información pública, y de éstas únicamente el 59% fueron consideradas satisfactorias. <http://www.ipys.org/index.php>

<sup>68</sup> Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; Op. Cit.

<sup>69</sup> La Defensoría del Pueblo de Perú ha presentado una acción de inconstitucionalidad contra esta disposición.

solicitudes a, por ejemplo, el Ministerio de Justicia sobre los curriculum vitae de los funcionarios superiores de tal Ministerio fueron negadas como “información privada”<sup>70</sup>

Un ejemplo concreto para demostrar la ambigüedad sobre el régimen de excepciones de la norma en Perú en comparación con la de México son los requisitos provistos por ambas leyes para la publicación de listas o índices de información confidencial que poseen los organismos del sector público. En México el índice de documentos confidenciales debe ser publicado. Este índice, que además debe ser actualizado cada semestre, debe organizarse por temas y debe indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de su clasificación, la razón, el período por el cual será confidencial, y cuando sea pertinente, qué partes del documento son confidenciales. En ninguna instancia se debe considerar al índice mismo como información confidencial (artículo 17). En Perú, por el contrario, los índices de documentos confidenciales no se requieren específicamente.

Por último la reglamentación de la Ley de Acceso a la Información en Perú ha sido criticada entre las organizaciones de la sociedad civil y por parte de la comunidad científica. Ejemplos concretos son la discrecionalidad que se le otorga al Consejo de Ministros en lo que hace a las excepciones por seguridad nacional y el plazo de hasta tres años dado a los gobiernos locales y organismos descentralizados (a nivel provincial y distrital) para operar sus páginas web, lo cual actúa como un desincentivo al cumplimiento de las obligaciones de información.

En conclusión, los factores principales que diferencian las características de las leyes de acceso a la información en México y Perú son fundamentalmente tres. El primero es que el diseño institucional para el procedimiento de acceso en México no delega (como en Perú) de manera exclusiva las responsabilidades de información en entidades de información pública ya existentes, sino que crea organismos específicamente destinados a asegurar y promover el acceso a la información.

---

<sup>70</sup> Para mayor información consultar Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; Op. Cit. página 162-163

El segundo aspecto es que el régimen de excepciones en México no presenta delegaciones en órganos de carácter eminentemente político y dependientes del gobierno, como si ocurre con Perú con la discrecionalidad que le otorga el Reglamento de la ley en dicho país al Consejo de Ministros.

El tercero es que el cumplimiento de las obligaciones de información en México está monitoreado por un órgano independiente (el IFAI) el cual fue claramente facultado por la misma legislación y su respectivo Reglamento. En Perú la Ley no prevé ningún organismo de esta naturaleza para exigir o promover el cumplimiento de las obligaciones de información por parte de las entidades del sector público.

**Cuadro 2**

**Características Fundamentales del Diseño de las Leyes de Acceso a la Información**

	<b>Perú</b>	<b>México</b>
<b>Ámbito de Aplicación de la Ley</b>	La Ley comprende a todas las entidades de la administración pública, incluyendo gobiernos locales y regionales, Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos autónomos, personas jurídicas privadas que presten bienes de servicios públicos, empresas públicas, fuerzas armadas y policiales.	La Ley comprende a la administración pública Federal, sin incluir a estados y municipios(lo cual significa aproximadamente el 97% del presupuesto Federal, 3000 funcionarios públicos, y cerca de 240 agencias gubernamentales). Esto implica decir los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Universidades Públicas autónomas) y a los tribunales administrativos. Esta Ley es la única en el mundo con un ámbito de aplicación tan extenso.
<b>Diseño Institucional para el procedimiento de Acceso</b>	La ley prevé como uno de los canales fundamentales de acceso a la información pública a los <i>portales de transparencia</i> . Adicionalmente, la estructura institucional creada por la ley contempla las Unidades de Trámite Documentario, las cuales tienen dos funciones básicas de validar las solicitudes de información y derivar la solicitud al responsable de acceso. La Ley no crea un organismo de promoción y control de las disposiciones como el IFAI en México. Las solicitudes de información son difíciles de llevar adelante.	La estructura institucional creada por la ley contempla: (i) Unidades de Enlace; (ii) Comités de Información; (iii) Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Además la Ley creó el Sistema Integrado de Solicitudes de Información (SiSi).
<b>Sanciones y Mecanismos de cumplimiento de las obligaciones de información</b>	En cuanto a las sanciones, la Ley establece en el art. 4 que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones de la Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo incluso ser denunciados penalmente por la Comisión de Delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 377 del Código Penal. En este sentido la Ley no es lo precisa que podría haber sido y de hecho se desconoce si algún funcionario público en Perú ha sido sancionado por incumplimiento de las obligaciones de información. El art. 7 del Reglamento determina que los funcionarios o servidores públicos incurrir en falta administrativa cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso a la información, o la	En cuanto a las sanciones, la Ley determina claramente en la Sección IV, artículos 63 y 64 las responsabilidades y sanciones a que están sujetos los servidores públicos en materia del cumplimiento de las obligaciones de información y transparencia. Se especifica que las responsabilidades a las que hace referencia el art. 63 y otras contenidas en la ley serán sancionadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. También se establece cuáles de estas responsabilidades representan mayor gravedad y se aclara (art. 64) que las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento a las obligaciones de información son independientes de las de orden civil y penal que procedan. En cuanto a los mecanismos de cumplimiento, la Ley fue

	<p>suministren de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento de la ley. La responsabilidad se determinará conforme a los procedimientos para cada tipo de contratación.</p> <p>Al no haber figura como el IFAI, el único recurso o mecanismo de cumplimiento de las obligaciones de información termina siendo el Poder Judicial. La Defensoría del Pueblo cumple (en teoría) un papel importante en el cumplimiento de las obligaciones de información, pero la práctica muestra que esta figura no ha podido cumplir con esta función.</p>	<p>reglamentada de tal manera que las recomendaciones del IFAI tienen un papel importante como para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de información. También está como último recurso el Poder Judicial.</p>
<b>Excepciones</b>	<p>Existen elementos restrictivos en lo concerniente a los datos de la Fuerzas Armadas. La excepción por Seguridad Nacional esta planteada de manera muy vaga.</p> <p>Además se otorga excesiva discrecionalidad al Consejo de Ministros para determinar el concepto de seguridad nacional.</p>	<p>Excepciones bien detalladas y definidas. La información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter por un período de doce años. Cuando concluya el período de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de información, podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de los derechos fundamentales o crímenes de lesa humanidad.</p> <p>De acuerdo al Reglamento de la Ley, el IFAI, o la instancia equivalente, establecerán los criterios de clasificación y desclasificación de la información reservada.</p>
<b>Enmiendas y Reglamentación de las Leyes</b>	<p>La Ley 22806 de Transparencia y Acceso a la Información fue modificada por la Ley 27927. Con esta reglamentación surgieron aspectos problemáticos para el eficaz cumplimiento de las disposiciones de la Ley. Por ejemplo al permitir una excesiva discrecionalidad por parte del Consejo de Ministros en lo que hace a las excepciones por seguridad nacional.</p>	<p>La Ley fue reglamentada el 11 de Julio de 2003 a través del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Este Reglamento establece las responsabilidades, plazos y procedimientos de Acceso a la Información para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p> <p>La Ley se reforma dos veces: la primer vez (2004) se deroga la fracción I del Artículo 22, que elimina la excepción de solicitar consentimiento al individuo para proporcionar sus datos personales, en información referente a los casos de prevención y asistencia médica, cuando la autorización no pueda ser obtenida. En 2006 se añade al Artículo 6 una disposición que obliga a que la ley sea interpretada conforme a la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras convenciones internacionales suscritos y ratificados por México.</p>



## Transiciones Duales

Tanto México como Perú se vieron envueltos, durante los años ochenta y noventa, en transiciones duales -desde regimenes autoritarios a democracias y desde economías cerradas y basadas en la intervención del Estado hacia el modelo de libre mercado.<sup>71</sup> Las características y consecuencias de estas transiciones determinaron los aspectos clave del contexto institucional que permite explicar los roles de la oposición y la sociedad civil en los procesos negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en ambos países.

Los aspectos fundamentales que diferencian las transiciones duales en México y Perú son básicamente dos. El primero de ellos es que aunque estas transiciones son concomitantes e interactivas, la secuencia de las mismas en México y Perú fue, en líneas generales, inversa. Mientras que en México se dio fundamentalmente una transición hacia la economía de mercado primero y luego hacia la democracia, en Perú ocurrió lo contrario.<sup>72</sup>

El segundo aspecto es que mientras que en México estas transiciones fueron relativamente “controladas” por el régimen autoritario y dieron lugar a un cambio progresivo en las reglas del juego político que se materializa en el año 2000; en Perú, el régimen autoritario no controló las transiciones y de hecho perdió poder de manera abrupta en un marco en donde ciertas reglas del juego político autoritario siguieron existiendo, inclusive luego del cambio de Gobierno que puso a Alejandro Toledo en el control del Ejecutivo hacia el año 2000.

En *México*, el régimen autoritario que encabezó el PRI durante más de siete décadas utilizó discrecionalmente una amplia variedad herramientas pseudo-legales y manejos políticos para atenuar diversas expresiones de la opinión pública en el campo de los discursos, las editoriales y las estadísticas, dominando casi por completo las relaciones entre sociedad civil y medios de comunicación, suprimiendo movimientos sociales y bloqueando las iniciativas de la oposición política.

---

<sup>71</sup> Francisco E. González, “Dual Transitions from Authoritarian Rule. Institutionalized Regimes in Chile and Mexico, 1970-2000”, The Johns Hopkins University, 2008.

<sup>72</sup> Ambos contrastes son tomados de González, Francisco Op. Cit. Págs. 6-16

La crisis de 1982 marcó un punto de quiebre en Latinoamérica en general y en México en particular. Específicamente, esta crisis ayudó a sentar los cimientos de la crisis de legitimidad del régimen del PRI, fortaleciendo el papel de los partidos de la oposición y movilizándolo a la sociedad civil. Sin embargo, la institucionalización del régimen autoritario y las reformas neoliberales de los gobiernos de De la Madrid y Gortari le permitieron al PRI sobrevivir a esta crisis y contener, de diversas maneras, a las movilizaciones populares y la oposición política.<sup>73</sup>

Durante los años noventa ocurrieron varios hechos que marcaron la pérdida de poder del PRI. El primero de los aspectos fue la crisis económica de 1994. Este aspecto es importante porque hizo convencer a Zedillo, para ese momento Presidente de la Nación, de que México había llegado a un momento en el cual un cambio era necesario y él lo identificaba con los métodos de ejercer el poder.<sup>74</sup>

Otro aspecto estuvo determinado por las reformas electorales y el financiamiento para otros partidos políticos promovidas por Zedillo a mediados de los noventa, lo cual representó un acontecimiento histórico puesto que aquí comenzó a existir una agencia de elecciones independientes y dio lugar a que en 1997 Fernando Canales -del Partido de Acción Nacional (PAN)- ganase las elecciones en Nuevo León. Para el año 2000 el PAN había tomado el control de once de las treinta y dos provincias y ganado la mayoría de la Cámara de Diputados en el Congreso. Vicente Fox Quesada candidato de la Coalición por el Cambio formada por el PAN y el PVEM, ganó las elecciones nacionales en el año 2000 tras impulsar una campaña identificada con la implantación de un “gobierno limpio y transparente”.

Entre las características y consecuencias de la transición democrática en México hay que mencionar que el PRI siguió teniendo una posición relevante en el juego político nacional, lo cual quedó confirmado, entre otros aspectos, cuando si bien en las elecciones nacionales de 2000

---

<sup>73</sup> Francisco E. González, Op. Cit. Pág. 114.

<sup>74</sup> Un ejemplo ilustrativo se dio cuando Zedillo hizo pública referencia a los “malosos” en 1995. Los malosos estaban representados por un grupo de “punteros políticos” del PRI acusados de los asesinatos políticos de 1994, entre los cuales se asesinó al candidato presidencial Coloso. Esta referencia pública en los medios fue todo un precedente histórico, puesto que el mismo presidente de la nación se estaba resistiendo a usar el poder de la manera que el PRI estaba acostumbrado a hacerlo, especialmente en relación al control de los medios de comunicación. Hasta ese momento las interacciones entre los medios y el gobierno eran asuntos secretos y calculados políticamente.

el PRI perdió la presidencia y la primera fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados, ganó la primera fracción en la Cámara de Senadores.<sup>75</sup>

Los años setenta y ochenta también fueron años de cambio político y social para *Perú*. Específicamente a partir de la segunda mitad de los setenta y en la mayor parte del los ochenta, los sectores populares en el Perú demostraron niveles de protagonismo político sin precedentes. Este nuevo “movimientismo” social, sin embargo, fue aplacado a principios de los noventa por el Gobierno de Fujimori.

Para muchos las elecciones de 1990 y la victoria de Fujimori representaron la línea divisoria entre la inestabilidad y el caos económico (en este contexto identificados con el Gobierno de García) y una “nueva era” de estabilidad y recuperación.<sup>76</sup> Ciertamente las políticas de García y las de Fujimori en lo económico fueron distintas, sin embargo, entre los gobiernos de Fujimori y el pasado hubieron claras continuidades: la tendencia autoritaria a cambiar las reglas del juego político y el “espíritu faccionalista de la competencia política”<sup>77</sup>.

A fines de julio de 2000, en medio de múltiples denuncias de fraude y corrupción, Fujimori iniciaba su tercer mandato consecutivo como Presidente del Perú. Luego de hacerse públicos los videos de Vladimiro Montesinos que terminaron en la destitución de Fujimori a sólo unos meses del inicio de su tercer gobierno, asumió como Presidente provisorio Valentín Paniagua, el cual inició una transición democrática basada en atender fundamentalmente las demandas “morales” relacionadas con temas corrupción, falta de transparencia y democratización.<sup>78</sup>

Luego del periodo transicional de Paniagua, el Presidente electo Alejandro Toledo no necesariamente se dedicó a prolongar el tipo de transición democrática planteada por su

---

<sup>75</sup> Alejandro Favela y Pablo Martínez, “México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI”, Universidad Autónoma Metropolitana, Págs. 97 a 99.

<sup>76</sup> John Crabtree y Jim Thomas “El Perú de Fujimori”, Instituto de Estudios Peruanos, Universidad del Pacífico, 1999. Pág. 47

<sup>77</sup> Pablo Alonso y otros “República del Perú. Evaluación de la Gobernabilidad Democrática”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

<sup>78</sup> Un ejemplo de respuesta a estas demandas morales fueron las “ventanas al público” que se implementaron al comienzo del Gobierno de Paniagua para lograr más transparencia y un ejercicio más pleno de una ciudadanía vigilante.

antecesor. Con Toledo, las demandas socio-económicas adquirieron más importancia en comparación con la atención brindada a las demandas “morales”.

Mientras que en México las reglas del juego político e institucional recién cambiaron en el año 2000 con la pérdida del poder por manejado por el PRI durante setenta años (aunque según lo visto este cambio comienza a gestarse en los setenta), en Perú en menos de cincuenta años el país ya había sufrido tres períodos políticos bien diferenciados uno del otro (1968-1980; 1980-1990; 1990-2000), tanto sea en lo económico como en lo social y político.<sup>79</sup> En cada uno de estos períodos las reglas del juego político e institucional fueron cambiadas y ninguno llegó a consolidarse y lo único que se mantuvo fue el carácter faccionalista de la competencia política.

En este sentido, si se lo mira desde la perspectiva comparada, las siete décadas de gobierno del PRI le habían dado a México una estabilidad que no tuvo el Perú, determinada por la no existencia de guerras civiles ni dictaduras armadas y por la institucionalización del régimen autoritario. Inclusive cuando este régimen empezó a perder legitimidad esta pérdida de poder fue gradual e institucionalizada. Esta convergencia gradual permitió que la ciudadanía, medios de comunicación y hasta partidos políticos, tuvieran una lenta pero progresiva autonomía y participación en la vida pública. En este sentido la imagen que caracteriza el comienzo de la transición hacia el pluralismo o alternancia política en México fue la de la “implosión” del régimen y el cambio gradual.

En el Perú, por el contrario, la inestabilidad que implicó el carácter histórico del faccionalismo presente en la competencia política desembocó en una pérdida abrupta del poder por parte del gobierno de Fujimori, en un marco de crisis política y social al punto tal que se hablaba de que en Perú el sistema de partidos había colapsado. En este caso, contrariamente a lo ocurrido en México, durante el gobierno de Fujimori las estructuras de oportunidad política y social se

---

<sup>79</sup> Para más información consultar María Emma Wills, “Peru’s Failed Search For Political Stability (1968-2000)”; Crisis States Programme, Development Research Centre, Working Paper no. 30 <http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse&fileid=64516D68-4E9D-F7B7-7717-5FC0BDB16078&lng=en>

fueron cerrando cada vez más a punto tal que el sistema autoritario “estalló” como producto de sus propias contradicciones.<sup>80</sup>

## **Los Procesos de Negociación y Consulta**

Los procesos de negociación y consulta de las leyes de acceso a la información son los factores determinantes del diseño y la implementación de las leyes de acceso a la información. Generalmente se habla de estos procesos en el marco previo a la sanción de tales leyes, pero sin embargo también se puede hablar de negociación y consulta de las reformas o enmiendas a tales leyes.

Negociación y consulta son conceptos de características e implicancias distintas. En la presente investigación se entiende por proceso de negociación a las interacciones de dos o más partes interesadas con el fin de alcanzar un acuerdo específico sobre algún/nos aspecto/s del diseño o la implementación de una ley de acceso a la información, mientras que la consulta no necesariamente tiene el objetivo de conseguir un acuerdo, sino que simplemente implica garantizar que, antes de tomar una decisión, se hayan escuchado las opiniones de aquellas partes implicadas en un determinado asunto. Un proceso de negociación implica, en cambio, que las partes interesadas sean co-partícipes y co-responsables del proceso de toma de decisiones.

Por su propia naturaleza, previamente a ser sancionadas las leyes de acceso a la información generalmente pasan por los procesos de negociación y consulta. El grado de negociación vs. el grado consulta por el que pasan los aspectos fundamentales de las leyes estará determinado por el país y por las circunstancias político-institucionales específicas del caso. La presente investigación no se propone determinar el grado de negociación vs el grado de consulta de determinados aspectos por los cuales pasaron las leyes en ambos países previamente a su sanción. En cambio, lo que se busca es explicar los roles de la oposición y la sociedad civil de tanto en México como Perú en el marco de ambos procesos.

---

<sup>80</sup> Martín Tanaka “Perú. Elecciones-2000 y los conflictos postelectorales”, Revista Nueva Sociedad, Núm. 169, 2000.

## **i. Rol de la Oposición**

### *México*

Dos acontecimientos merecen ser mencionados para analizar el papel de la relación entre gobierno y oposición en México durante del siglo XX y consecuentemente para entender el contexto en el que operó la oposición en el marco de los procesos de negociación y consulta de la Ley de acceso a la información en este país. El más lejano en el tiempo, pero no por ello menos importante, es la matanza de 1968 cuando el gobierno usó el poder militar para acallar violentamente una protesta movilizada principalmente por estudiantes en la ciudad de México.

Para buena parte de la bibliografía este hecho es la línea divisoria de la política mexicana moderna ya que a partir de este momento varios grupos sociales, incluyendo a las clases urbanas instruidas, comenzaron a cuestionar la eficacia de un gobierno que practicaba violencia brutal contra estudiantes universitarios para mantener su poder. Este hecho puso en evidencia los mecanismos de control autoritario del orden político y al mismo tiempo se exhibieron las limitaciones estructurales del régimen para seguir controlando la opinión pública a un bajo costo político.<sup>81</sup>

Siguiendo una línea cronológica también hay que mencionar lo que para muchos autores significó la primera reforma institucional del autoritarismo en México: la reforma política de 1977. Esta reforma implicó una serie de cambios legales promovidos por el historiador Jesús Reyes Heróles desde su cargo de secretario de Gobernación en el marco de la Presidencia de José López Portillo. Las reformas constitucionales llevadas adelante tendieron a liberalizar el régimen aunque dejaron intactas ciertas reglas del juego político autoritario como las relaciones entre los medios de comunicación y el Gobierno.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Juan Francisco Escobedo “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”; Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información, Num 2.

<sup>82</sup> Sin embargo, en el marco de esta reforma constitucional se introdujo en el artículo 6 de la Constitución un apartado que reconoce el derecho de acceso a la información y las garantías que el Estado debe brindar para el cumplimiento del mismo. Para más información consultar Juan Francisco Escobedo, “Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, Jurídica Virtual, Revista Derecho Comparado de la Información, Págs. 18-19, Núm. 2, 2005

El otro acontecimiento es, no causalmente, un hecho de violencia y asesinatos. En este caso no fue contra estudiantes ni contra manifestantes de la sociedad civil sino que la violencia se ejerció contra los propios miembros del partido. El PRI designó a Luis Donaldo Colosio, un líder que proponía reformas sociales para los sectores e indígenas de la sociedad para las elecciones presidenciales de 1994, Colosio fue asesinado el 23 de Marzo de 1994 durante el período de campaña electoral y seis meses más tarde también fue asesinado José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI.<sup>83</sup>

Con estos ejemplos se quiere significar que el poder de control sustentado con el PRI fue lenta pero progresivamente menoscabándose desde principios de los setenta y especialmente desde la crisis de 1982.<sup>84</sup> La primera reacción fue atacar a la divergencia externa y luego también a la interna al mismo partido. En este contexto ocurre la escisión del PRI de 1988, cuando Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del ex Presidente Lázaro Cárdenas del Río se alejan del PRI. El 6 de julio de 1988 Cuauhtémoc Cárdenas se presentó como candidato a Presidente representando al Frente Democrático Nacional (FDN) en lo que se conoció como una de las elecciones más escandalosas de la historia de México.<sup>85</sup> El 5 de mayo de 1989 y como resultado de la escisión del PRI, se funda el Partido de la Revolución Democrática (PRD) encabezado por ex-priistas como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez. Hacia los años noventa y específicamente luego de la crisis económica de 1994 y de los asesinatos políticos de ese mismo año, quedaba claro que la fractura del poder ejercido por el PRI durante tantos años era inevitable. Las reglas del juego político ya no serían las mismas y el PRI era consciente de esto.

Hacia el año 2000 la debilidad del PRI cobra dimensión en la política nacional. Vicente Fox Quesada, del PAN, gana las elecciones presidencia de la República. Este es el contexto en el que

---

<sup>83</sup> Rachel Hollrah “La Protección de la Privacidad frente a la Transparencia Gubernamental”; Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información, Número 6.

<sup>84</sup> Para más información sobre el impacto de la crisis económica de 1982 y la fractura del poder del PRI consultar Francisco E. González, Op. Cit. Pág. 114-143.

<sup>85</sup> En el marco de las elecciones el Gobierno declaró que se había caído el sistema informático para contar los votos. Cuando el sistema fue restaurado, Carlos Salinas de Gortari (PRI) fue declarado oficialmente como el ganador. Para más información sobre el impacto de las elecciones de 1988 en el PRI consultar a Louie Matrisciano “The Turning Point of the PRI: An Analysis of the 1988 Presidential Election in Mexico”  
<http://historicaltextarchive.com/sections.php?op=viewarticle&artid=155>

durante aproximadamente un año se negoció la Ley de Acceso a la Información. Los negociadores del PRI para esta época hacía diez años que veían progresar la pérdida de poder y esto lo relacionaban con la rigidez y el autoritarismo ejercido durante décadas. Tal es así que el contexto de la sanción de la Ley de Acceso fue único dado que el mayor partido político de la oposición estaba convencido que para mantener cierto poder y eventualmente recuperar la presidencia de la República había que cambiar y este cambio implicaba una política tendiente al consenso.

Quienes conformaban la oposición en el marco de las negociaciones eran el PRI; el PRD; el Partido del Trabajo (PT); Convergencia Democrática y los miembros del Grupo Oaxaca. Estos actores conciliaron posiciones y llegaron a presentar un proyecto de ley que fue enviado al Congreso. Existieron tres proyectos de Ley de acceso a la información. Uno de ellos fue el presentado por la coalición de partidos y sociedad civil antes mencionada. El otro el presentado por el Diputado Barbosa (PRD), y el tercero el presentado por el mismo Gobierno.

La mesa directiva de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados formó un grupo de trabajo técnico para elaborar un proyecto de decreto de la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia con representantes del Poder Ejecutivo Federal, del PRI, PRD y donde también el Grupo Oaxaca formado por representantes de la sociedad civil fue invitado para identificar coincidencias en lo fundamental entre las tres iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados. En estas sesiones de trabajo se llegó a un consenso de 98% en el articulado de la ley. Si bien el a fines de abril de 2002 la prensa nacional anunciaba algunas resistencias del PRI en el Senado para aprobar el dictamen consensuado en la Cámara de Diputados, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad el dictamen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.<sup>86</sup>

Los incentivos de los diferentes actores que conformaban la oposición para colaborar entre sí en el marco de la negociación y sanción de una ley de acceso a la información iban más allá de asegurar la efectiva implementación de la misma. Como fue destacado en el apartado relativo a

---

<sup>86</sup> Ernesto Villanueva “La reforma legal de la información en México”, En: Medios, Información y Comunicación, Marzo 2006



las transiciones duales, las negociaciones entre el Gobierno y la oposición y también entre los distintos actores que conformaban la oposición debe entenderse en un contexto político y social marcado por dos grandes variables: (i) la pérdida gradual de poder por parte del PRI<sup>87</sup>; y (ii) la consolidación de una democracia electoral efectiva, lo que generó las condiciones necesarias para que los partidos políticos pudieran competir bajo las mismas reglas de juego.

### *Perú*

Luego del llamado autgolpe de Estado en Perú de 1992, por el cual se decretó la disolución del Congreso y de los Gobiernos Regionales, la reestructuración de la Contraloría General de la República, se intervino el Poder Judicial y el Ministerio Público entre otras instituciones, se abrió una etapa en el país que muchos identificaron como una transición hacia la reinstalación democrática, dado que en 1993 se reformó la Constitución y en 1995 hubieron elecciones que parecieron alejar al Perú del pasado inmediato marcado por una severa crisis económica y descontento social. Las elecciones de 1995 dieron un triunfo abrumador al fujimorismo, al que una oposición fragmentada y débil no pudo hacer frente.

Sin embargo no se constituyó un nuevo sistema de partidos (de hecho se produjo un colapso del mismo) y el régimen autoritario establecido en 1992, si bien fue legitimado en las urnas en 1995, no alteró sustancialmente la dinámica autoritaria. Las razones principales por las cuales la dinámica autoritaria continuó fueron las siguientes: (i) el Gobierno de Fujimori no enfrentó ningún contrapeso significativo puesto que la oposición social y política era débil y estaba muy desprestigiada; (ii) Fujimori fue efectivo en el control del proceso hiperinflacionario y esto le dio a su Gobierno un amplio margen de maniobra institucional y en la sociedad; y (iii) Fujimori había establecido una fuerte alianza con los militares y la policía secreta.

La debilidad de la oposición se vio agravada aún más por el hecho de que, desde 1996, el Gobierno inició la implementación de una serie de iniciativas orientadas a permitir la reelección del Presidente. Posteriormente se intervinieron todas las instituciones que pudieran objetar,

---

<sup>87</sup> En este contexto el hecho de flexibilizar posiciones fue un vehículo con el cual el PRI volvería a estar en la escena de la política nacional, aunque sea como copartícipe. Para mayor información consultar: Sergio López Ayllón “La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una Perspectiva desde el Ejecutivo Federal”. Op. Cit.

directa o indirectamente a través de la “ley de interpretación auténtica de la Constitución”, la cual se aprobó en 1996. Así se intervino el Poder Judicial (junio 1996) y el Ministerio Público (enero 1997), se recortaron las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura (marzo 1998), se limitaron las posibilidades de los organismos electorales para impedir la postulación del presidente (mayo 1999), entre muchas otras acciones.

En el contexto de las elecciones del año 2000 la oposición al Gobierno centró su estrategia en una lucha institucionalista en defensa del Estado de derecho. Esta lucha estaba justificada pero la mayoría de la población (y especialmente la clase baja) esperaba propuestas de política económica. Además de ello, la oposición al gobierno se presentó dividida a las elecciones, dispersando el voto en contra de Fujimori.<sup>88</sup>

El marco de percepción generalizada de fraude electoral en la primera vuelta le permitió a Toledo convertirse en referente de la oposición en un plazo muy corto de tiempo y consolidar el crecimiento en la intención de voto que había comenzado a tener sólo dos meses antes de las elecciones nacionales. De cara a la segunda vuelta, Toledo enfrentó un dilema: radicalizarse y denunciar el fraude de la primera vuelta ó “ablandarse” y tratar de conquistar votos fujimoristas necesarios para ganar las elecciones. Toledo vació entre estas dos opciones aunque en general primó el camino de la radicalización. La imagen de Toledo quedó identificada con una “línea dura”, y con las posiciones institucionalistas antes mencionadas, dejándose de lado las preocupaciones centrales de la mayoría: el combate a la pobreza.<sup>89</sup>

El Gobierno de Fujimori no hizo concesión a los múltiples cuestionamientos surgidos de la primera vuelta, con tanto que Toledo decidió retirar su candidatura y llamó a no votar y luego a votar en blanco. Así se llega a la segunda vuelta de las elecciones nacionales en mayo del 2000, las cuales se llevaron a cabo en un ámbito de alta confusión política, donde prácticamente había un solo candidato, sin la presencia de observadores nacionales ni extranjeros. Los resultados dieron a Fujimori 51% de los votos, Toledo 17% y el voto en blanco llegó a casi el 30%. Luego

---

<sup>88</sup> Para más información sobre este aspecto consultar Martín Tanaka “Perú. Elecciones-2000 y los conflictos postelectorales”, Revista Nueva Sociedad, Núm. 169, 2000.

<sup>89</sup> Ibid.

de las elecciones se abrieron tres escenarios de conflicto: el internacional (disputas en la OEA), en el Congreso, y en las calles a través de las movilizaciones populares.<sup>90</sup>

Fujimori inició su tercer período presidencial en Julio de 2000. A menos de dos meses de gobierno, el mismo Presidente llamó sorpresivamente a elecciones nuevamente y anunció que no participaría de ellas. Esto ocurrió en un contexto de crisis política tras los escándalos de corrupción que fueron revelados públicamente el 14 de Septiembre de 2000 (los videos que comprometían al asesor del Presidente en temas inteligencia, Vladimiro Montesinos). Tras estas denuncias, Fujimori viajó a Japón y el 19 de Noviembre de 2000 renunció a la Presidencia de la República desde este país. El 22 de Noviembre de 2000, Valentín Paniagua asumió como Presidente provisorio de la Nación, elegido por el Congreso de la República.

La caída de Fujimori se explica por las propias contradicciones del régimen autoritario y no por la fuerza de la oposición, la cual estaba dividida y aislada de la sociedad. Esta debilidad, sin embargo, no fue advertida por la misma oposición en ese momento, la cual, según la literatura “sobrestimó sus capacidades y subestimó la magnitud de los problemas por enfrentar”<sup>91</sup>

Paniagua logró estabilizar al país y llamó a elecciones en 2001, en las cuales sólo participaron dos partidos políticos: Perú Posible con Toledo, y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) con Alan García -actual Presidente de Perú. Sin embargo, ninguno de estos dos partidos contaba con poder institucional al nivel de los partidos mismos, dado que como fue expresado anteriormente, el sistema de partidos había colapsado.<sup>92</sup>

Las elecciones se dieron en un contexto en donde el apoyo fue dirigido a caudillos que antes que propuestas de gobierno tenían promesas clientelares. En cuanto a Perú Posible, se trató Toledo, quien había aparecido en el escenario político nacional sólo meses antes de las elecciones presidenciales de 2000. En mayo de 2001, Toledo obtuvo 36% de los votos, quedando García en

---

<sup>90</sup> Ibid. Pág. 12

<sup>91</sup> Martin Tanaka “El gobierno de Alejandro Toledo: ¿una oportunidad perdida?” Artículo aparecido en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 6, Flacso / Unesco / Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp 27-34

<sup>92</sup> En cuanto a APRA, por ejemplo, cabe mencionar que en las elecciones presidenciales del año 2000 su candidato (Abel Salinas) había obtenido sólo el 1,38% de los votos, mientras que en las elecciones de 2001, Alan García aunque perdió en la segunda vuelta estuvo muy cerca de ganar la Presidencia de la República.

segundo lugar con 25%. En la segunda vuelta, Toledo ganó la Presidencia al obtener 53% frente al 46% de García. Las elecciones del 2001 mostraron que lo que primó fue el carácter caudillista.<sup>93</sup>

Cuando un partido débil institucionalmente llega al gobierno nacional a partir de promesas de reivindicación popular generalmente se da una brecha importante entre las expectativas creadas y la capacidad de gestión como para cumplir las promesas.<sup>94</sup>

En el análisis del rol de la oposición al comienzo de la gestión de Toledo también hay que mencionar que en 2002 el gobierno puso en marcha un proceso de regionalización y convocó a elecciones regionales. Este fue un contexto de gran desorden institucional, puesto que se sabía que habría elecciones regionales pero no se sabía qué era lo que significaban los gobiernos regionales, cuál sería su espacio geográfico, ó qué cargos serían elegidos, entre otros aspectos.<sup>95</sup>

El gran vencedor de las elecciones regionales de 2002 fue el APRA. El partido en el Gobierno quedó con el control del Ejecutivo y una ajustada primera mayoría en el Congreso. A partir de estas elecciones, el gobierno central comenzó a ser presionado por los nuevos gobiernos regionales, los cuales en medio de una indefinición sobre sus competencias se lanzaron a una desesperada búsqueda por más recursos y cuotas de poder.

En este mismo contexto se sancionó la ley de acceso a la información en Perú<sup>96</sup>. Los ámbitos de negociación y posible consenso fueron muy reducidos y la competencia política continuó teniendo, como durante el régimen autoritario, un carácter plenamente faccionalista. La variable principal para explicar la falta de consenso en el marco de la negociación de la ley de acceso a la

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Esto se vio reflejado en los niveles de fluctuación de aprobación a la gestión del reciente gobierno de Toledo por parte de la sociedad. Al empezar su mandato, el gobierno contaba con una aprobación cercana al 60% y con 16% de desaprobación. Un año más tarde, su aprobación era del 17% con 77% de desaprobación. Para más información ver Martín Tanaka, Op. Cit., 2003.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> En Perú no existieron varios proyectos de ley para ser negociados o consensuados entre gobierno y oposición. La Ley de Transparencia y Acceso a la información se basó principalmente en el proyecto de ley presentado en 1996 por el Diputado Carlos Ferrero, miembro de la bancada del Gobierno de Fujimori. Para mayor información consultar Javier Casas, exposición en la “Mesa Redonda Internacional Acceso a la Información en América Latina”, Ver, “El acceso a la Información en América Latina” Lima, Perú 2002 <http://www.ipys.org/acceso-en-america-latina.pdf>

información en Perú es el análisis del sistema de partidos y los factores que condujeron a su colapso.

### Cuadro 3

#### Rol de la Oposición en la Negociación y Consulta de las Leyes de Acceso a la Información

País	Perú	México
<b>Rol de la Oposición</b>	<p>La oposición al Gobierno era débil y estaba fragmentada. En el contexto de negociación y consulta de la ley asumió posiciones extremistas y poco tendientes a la búsqueda de consenso.</p> <p>Esta situación se debió a que: (i) la oposición no tuvo su propio proyecto de ley y por lo tanto nunca hubo una línea de base para estructurar alguna negociación; y (ii) el sistema de partidos estaba colapsado y, como resultado, la competencia política continuó teniendo, como durante el régimen autoritario, un carácter plenamente faccionalista.</p>	<p>El partido políticos opositores al Gobierno (incluyendo el PRI) aunaron fuerzas con el Gobierno y la Sociedad Civil, y conjuntamente presentaron una iniciativa de ley el 6 de Diciembre a través de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las facciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática. El sistema de partidos producto de la transición democrática no permitió que ninguna fuerza política impusiera su propio proyecto de ley.</p> <p>La estrategia de los negociadores por parte de la oposición estuvo orientada a la negociación y al consenso (antes que al descrédito y las posiciones extremistas).</p>

## ii. Rol de la Sociedad Civil

### *México*

Entre los antecedentes que hay que mencionar para estudio del rol de la sociedad civil en este país se encuentra la acción de los grupos ambientalistas mexicanos, quienes en los años noventa negociaron activamente con el Poder Ejecutivo Federal, en numerosos foros de discusión, la creación de un Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, así como la inclusión de medidas para acceder a la información gubernamental sobre medio ambiente dentro de las nuevas normativas de protección. Este fue un ejemplo de reformas en donde la sociedad civil tuvo un rol activo en la preparación/reforma de las políticas públicas y donde los resultados fueron positivos tanto para la sociedad como para el gobierno.<sup>97</sup>

Las elecciones legislativas de 1997 marcaron un hecho clave: fue la primera vez que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el Presidente de la misma pasó a ser un representante de la oposición, el legislador por el PRD, Porfirio Alejandro Muñoz Ledo. En este contexto el Congreso (primero la Cámara de Diputados y luego también de Senadores) fue inclinándose cada vez más a tener una reflexión abierta y plural, con el objetivo de mostrar al público que los legisladores estaban trabajando en forma constructiva, sobre todo en medidas que fortalecieran el escrutinio del Gobierno.

A principios de 2001, diversos grupos de la sociedad y el gobierno del presidente Fox coincidían en la necesidad de contar con una ley en la materia. La justificación principal para crear esta ley era aprovechar la implosión del poder del PRI y dar prioridad en la agenda gubernamental a los temas con los que la sociedad identificaba al gobierno autoritario, entre los cuales la transparencia en uso de recursos del Estado era un de los principales. Tal es así que, de la mano con una tendencia internacional, sociedad y gobierno coincidieron en la necesidad de legislar una ley de transparencia y acceso a la información pública, puesto que el ejercicio de este derecho

---

<sup>97</sup> Issa Luna Pla “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en Alicia Athié y otros, Op. Cit.

marcaría en muchos sentidos las reglas del nuevo escenario político que se estaba construyendo en México.<sup>98</sup>

No obstante, si bien la agenda del Gobierno quería coincidir con las demandas de la sociedad civil, había diferencias en los propósitos y en el diseño institucional-normativo. Sin embargo, gracias al aprovechamiento de los espacios de coordinación inter e intra partidarios que abrió el renovado sistema de partidos en México, las diferencias que separaban el contenido del articulado de la propuesta inicial del Ejecutivo Federal y la que fue elaborada por la sociedad civil organizada (Grupo Oaxaca) fueron acortándose con el transcurso del tiempo.

El Grupo Oaxaca estuvo formado por académicos, activistas de la sociedad civil y 89 periódicos de todo el país, incluidos los más importantes de la capital mexicana: el Universal, Reforma, La Jornada, que en conjunto tienen más del 80% del mercado editorial de los más de 15 diarios que circulan en la ciudad de México. La iniciativa del Grupo Oaxaca fue además respaldada en su camino y negociación en el Congreso por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática.<sup>99</sup>

La bibliografía sobre el tema sugiere que el Grupo Oaxaca tuvo esta capacidad de convocatoria y membresía dado que prevaleció un espíritu de buscar los consensos en cuestiones de mínimos y no de máximos. Hay dos factores que principalmente explican espíritu de consenso en un grupo tan heterogéneo como el Oaxaca. El primero es el contexto institucional que marcó la gradual pérdida de poder del PRI, ya que sus nuevos líderes estaban convencidos de que para mantener el poder había que cambiar la manera autoritaria con la que se había ejercido al poder. El segundo factor es el liderazgo de quienes llevaron adelante dicho proceso de negociación, los cuales no solamente se caracterizaron por combinar entendimiento del proceso político de negociación y alto conocimiento técnico sobre el tema.

---

<sup>98</sup> Beatriz Solis Leree, “Retos y Perspectivas de la Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado”; Fundación Konrad Adenauer, A. C; Diciembre de 2005.

<sup>99</sup> Ibid.



Con respecto al primer punto señalado, el contexto político e institucional de transición democrática en México ocupó un papel central. La pérdida progresiva de poder del PRI abrió las puertas a un sistema de partidos en donde gobierno y oposición debían tener grados importantes de consenso en los asuntos fundamentales de la política nacional. Esto, sumado a la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a la información en México comenzaron a plantearse a nivel legislativo.

Favorecido por este contexto, el Grupo Oaxaca además realizó y puso en práctica una efectiva estrategia de posicionamiento en la agenda pública del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública. La gestión de este grupo fue efectiva en varios niveles pero especialmente vale la pena mencionar que su éxito mayor fue haber persuadido a la oposición al PAN.

Las características composición del Grupo Oaxaca son también importantes a la hora de analizar su incidencia y capacidad de gestión. Especialmente puesto que no se trató de un grupo o segmento de académicos ni tampoco de una organización de la sociedad civil con objetivos propios, burocracias y maneras de operar. Una de las características de los actores que formaron el Grupo Oaxaca fue que conocían la importancia de establecer relaciones tanto con el Gobierno como con la oposición para poder cumplir sus objetivos y, además, tenían conocimiento de cómo hacer lobby o cabildeo. Según Juan Francisco Escobedo, la eficacia de la movilización de la opinión pública y cabildeo del Grupo Oaxaca fue posible fundamentalmente por el despliegue de una “estrategia que combinó acción en el ámbito político, institucional, social y en los medios” en torno al objetivo preciso de impulsar el derecho de acceso a la información pública.<sup>100</sup>

La estrategia de este Grupo, según la misma fuente, es que se desplegó en diversas fases, cada una de ellas con objetivos específicos y basada en el consenso. En un primer paso se realizó una delimitación temática y de la dinámica interna que se cristalizó en la Declaración de Oaxaca, la cual estuvo orientada a impulsar la formulación y aprobación de una ley de acceso a la

---

<sup>100</sup> La descripción subsiguiente de la estrategia del Grupo Oaxaca ha sido tomada de Juan Francisco Escobedo, “Movilización de la opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, Op. Cit.

información que recogiera elementos fundamentales como la adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado le pertenece a los ciudadanos; legislar para que los diferentes órganos del estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados de dicha ley; establecer sanciones concretas para ser impuestas a los servidores públicos; establecer con claridad las excepciones; crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y las autoridades públicas; y reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

El segundo paso estuvo dado por el posicionamiento temático y elaboración del proyecto de ley. Las cuestiones de posicionamiento tuvieron importancia vital puesto que aquí la estrategia fue sacar del debate los borradores de proyecto de ley (fuertemente restrictivo) que hasta entonces estaban en manos de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y existían presunciones de que continúe congelado en esta Secretaría. Así se trabajó a nivel de conexiones y publicaciones en los medios para “obligar” al presidente a asignar la tarea de formular la iniciativa gubernamental a nuevos actores institucionales (luego pasaría a estar en manos de la Secretaría de Gobernación junto con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria). Previo a la elaboración del proyecto de ley fue publicado en los principales medios de comunicación del país el “decálogo” de principios que deberá contener una ley moderna y aceptable sobre derecho a la información. Este paso no estuvo a salvo de conflictos entre los representantes de la sociedad civil y el gobierno, como es lógico cada actor defendía sus intereses e ideas. Cuando el proyecto estuvo listo en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputas y ante la presencia de los líderes del PAN, el PRI y del PRD, se presentó formalmente el proyecto de iniciativa de ley.

Como tercer paso se trabajó específicamente en la gestión pública del proyecto y las relaciones con el Gobierno. El objetivo concreto en esta etapa fue conseguir que la iniciativa se convierta en una iniciativa formal (la Constitución de México no otorga el derecho de iniciativa de ley a los ciudadanos) para obligar a la comisión legislativa correspondiente a dictaminarla. Aquí fue clave el papel de la oposición. El PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia Democrática firmaron la iniciativa y la presentaron formalmente con lo cual la misma entra en la agenda parlamentaria.

Por último se planteó la necesidad de incidir en la agenda parlamentaria. En este momento estaban en el Congreso la iniciativa presentada por el Gobierno y la elaborada por el Grupo Oaxaca y refrenda por la oposición al PAN. Estos fueron momentos de negociación. A proposición del Gobierno, los Diputados de la oposición son invitados a negociar ambas iniciativas. La oposición acepta con una condición y es que el Grupo Oaxaca sea invitado a participar en las negociaciones y dos miembros del Grupo Oaxaca son designados como negociadores permanentes. El resultado de las negociaciones, como lo señalan tanto miembros del Grupo Oaxaca como del Gobierno y de la oposición, fue un acuerdo sobre el 98% de los puntos incorporados en cada una de las dos iniciativas, con lo cual se suscribe un dictamen final de proyecto de ley que fue analizado y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados y luego de Senadores en abril de 2002.

Con la consecución de los pasos planteados en esta estrategia, el Grupo Oaxaca dio un claro ejemplo de cómo la sociedad civil puede participar proactivamente en el proceso legislativo, el cual generalmente esta dominado de manera exclusiva por los partidos políticos.

La influencia del Grupo Oaxaca no hubiese sido posible sin el rol que cumplieron tres actores de la sociedad civil: los medios de comunicación, los empresarios y los académicos. Los medios de comunicación quienes estaban interesados en que la ley les beneficiara para obtener información periodística a bajo costo y sin ser filtrada por las redes de contactos políticos. Los empresarios también jugaron un rol importante en el apoyo al Grupo Oaxaca, quienes habían sido convencidos de que si la ley en cuestión apoyaba la transparencia, esto les sería útil para ser más competitivos y librarse de los sobornos del estado. La presencia de académicos reconocidos en el proyecto del Grupo Oaxaca permitió abrir puertas con los presidentes de los partidos políticos y otras figuras clave en las negociaciones.

Una vez aprobada la ley, la meta del Grupo Oaxaca fue dejar en claro que no se constituiría en un grupo de interés ni buscaría, por ende, posiciones políticas como grupo en el IFAI. Asimismo, se expidió diciendo que no presentaría candidato alguno al comisionado del IFAI y que descalificaría a toda persona que en su nombre, de manera implícita o explícita, propusiera

candidatos para ocupar cargos de comisionados<sup>101</sup>, pero esto, sin embargo, no significaba que la sociedad civil debía bajar la guardia, puesto que la sanción de la ley había sido un paso importante pero quedaba por delante lo más difícil que era su correcta implementación.

Bajo este concepto, varias organizaciones de la sociedad civil se preocuparon por monitorear y promover el cumplimiento de las obligaciones y el real ejercicio del derecho de acceso a la información. En particular cabe mencionar el rol cumplido por la Libertad de Información-México A.C. (LIMAC) en el marco de los programas de capacitación y entrenamiento sobre acceso a la información brindados a autoridades públicas del orden subnacional y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el cual se ha focalizado en monitorear el cumplimiento de las disposiciones de la ley en el ámbito de la transparencia presupuestaria y en las industrias extractivas en la provincia de Tabasco.

### *Perú*

Entre los antecedentes de la participación de la sociedad civil en la campaña de apoyo al derecho de acceso a la información en Perú hay que mencionar el año 2000, cuando el Consejo de la Prensa Peruana y la Defensoría del Pueblo firmaron un convenio de cooperación para promover el derecho de acceso a la información. En este contexto la Defensoría del Pueblo publicó el informe llamado “Situación de la Libertad de Expresión en Perú”, el cual subrayaba la cultura del secreto en el Perú por parte de las agencias del sector público.

Otras organizaciones de la sociedad civil involucradas en la campaña por el derecho a la información fueron, por ejemplo, el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS)<sup>102</sup>, Proética y el Instituto de Justicia y Buen Gobierno, entre otros. El trabajo de estas organizaciones, sin embargo, se realizó de manera paralela, disminuyendo el impacto de las actividades emprendidas en la campaña y enviando señales múltiples tanto al Gobierno como a los líderes parlamentarios.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Ernesto Villanueva “La reforma legal de la información en México”, Op. Cit.

<sup>102</sup> <http://www.ipys.org/>

<sup>103</sup> Ernesto Villanueva “Participación social y acceso a la información pública en América Latina”, Biblioteca Jurídica Virtual, Revista Derecho Comparado de la Información, Núm. 2, 2005

Las actividades llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de negociación y consulta de la ley de acceso a la información en Perú no estuvieron coordinadas entre sí ni con el sector público de manera tal que las recomendaciones fueran eficientemente incorporadas.

Esta falta de una estrategia coordinada entre organizaciones de la sociedad civil puede explicarse por diversas razones. Entre ellas cabe mencionar que ninguna de las organizaciones contaba en este momento con un proyecto de ley a ser presentado como tal en el Congreso. Si contaban con documentos de principios elaborados y diversos materiales sobre la materia muchos de los cuales avalados por organizaciones internacionales como la OEA, pero no con una propuesta de ley concreta. En segundo lugar se explica por el riesgo que suponía la colaboración con el gobierno o los partidos de la oposición en esta iniciativa. Al ser baja la legitimidad tanto del gobierno como de los partidos políticos en general, las organizaciones prefirieron evitar aunar esfuerzos con representantes políticos, posiblemente temiendo que su baja legitimidad popular iba a repercutir en las mismas organizaciones y estas arriesgarían, de esta manera, el considerable financiamiento recibido por donantes internacionales como la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), el Open Society Institute, la Embajada Británica en Perú, el Carter Center, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el National Endowment for Democracy, entre otras.<sup>104</sup>

Un indicador de esta falta de colaboración entre sector público y organizaciones de la sociedad civil fue la conformación de los “Grupos de Trabajo sobre Acceso a la Información” que se formaron entre representantes de la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Defensa Legal y Periodistas de diversos medios de comunicación, pero no incluyeron representantes del Gobierno o institucionalizaron la participación de los partidos políticos.

Entre las actividades emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil en relación al período previo de la sanción de la ley cabe destacar el trabajo del Consejo de la Prensa Peruana

---

<sup>104</sup> Según las propias fuentes del Consejo de la Prensa Peruana, la campaña por el acceso a la información que esta organización llevó adelante tuvo un costo aproximado de un millón de dólares. Ver *Reseña de la Campaña por el Derecho a la Información en el Perú*. Consejo de la Prensa Peruana. Enero de 2005

en la preparación de los Principios de Lima presentados en un seminario internacional llamado “información para la democracia” hacia fines del año 2000. En este seminario participaron la OEA y la ONU, entre otras organizaciones relevantes. La misma organización, a mediados de 2001, inició la campaña de educación ciudadana en prensa escrita peruana llamada “Acceso a la Información Pública”, la cual duró hasta que la ley de acceso fue puesta en práctica. Seguido a ello estableció mesas de trabajo con las Fuerzas Armadas, con el objetivo de determinar los aspectos fundamentales que debían ser considerados en una ley de acceso a la información en relación a la seguridad nacional.<sup>105</sup>

Como queda reflejado en la bibliografía al respecto, la ley sancionada en 2002 no tomó en cuenta muchos de los aspectos referidos a la seguridad nacional, lo cual llevó a la Defensoría del Pueblo y a organizaciones de la sociedad civil como el Consejo de la Prensa Peruana a manifestar su rechazo a estos aspectos de la Ley. En diversas comunicaciones de prensa el Consejo de la Prensa Peruana manifestó su preocupación por la ley sancionada diciendo que “dicha norma atenta contra el derecho ciudadano a la información y más bien legítima la cultura del secreto”<sup>106</sup>. Luego de sancionada la ley y en un ambiente de descontento por parte de la sociedad civil sobre las características del proceso de negociación y consulta, se abrió un nuevo espacio para que la sociedad pueda participar, esta vez en la modificación de la ley que ocurrió en 2003. Hacia principios de 2003 se modificó la ley y se tomaron en cuenta de manera parcial las consideraciones propuestas por la sociedad civil, la cual no formó parte de la Comisión Multisectorial encargada de redactar el proyecto de Reglamento de la Ley.

La participación de la sociedad civil durante la implementación de la ley tuvo dos tipos de actividades. Una serie de actividades fueron los seminarios y talleres se dedicaron significantes sumas de dinero e invitaron expertos internacionales en la materia, pero en general no hubo una integración eficiente de estas actividades en agenda del sector público. Estos seminarios intentaron poner en la agenda ciertos desafíos del acceso a la información, ya sea en sectores de particular importancia pública como la salud o tratando aspectos específicos como los roles de las nuevas tecnologías de información. El otro tipo de actividades fue la capacitación de oficiales

---

<sup>105</sup> Ibíd.

<sup>106</sup> Ibíd.

públicos y periodistas. En relación a la capacitación en el cumplimiento de la ley de información por parte de los oficiales públicos se tomó generalmente como eje a los gobiernos locales y los (en ese momento) recientemente creados gobiernos regionales, la mayoría de los cuales estaba en manos de la oposición al gobierno.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Un ejemplo de este tipo de capacitaciones fue el programa “Municipios Transparentes” que fue desarrollado por el Consejo de la Prensa Peruana en las Regiones de Lambayeque, San Martín, Cusco, Piura y Arequipa. Para más información consultar <http://www.consejoprensaperuana.org.pe/content.php?IdSec=2&IdCat=7>

## Cuadro 4

### Rol de la Sociedad Civil en la Negociación y Consulta de las Leyes de Acceso a la Información

País	Perú	México
<b>Rol de la Sociedad Civil</b>	<p>Dos organizaciones se mencionan como las que ocuparon un papel más relevante en el marco de la negociación y consulta de la ley de acceso a la información: el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) y el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS).</p> <p>Las organizaciones de la Sociedad Civil focalizaron su estrategia de cabildeo fundamentalmente en la agenda periodística para que el Congreso no deje de lado ese debate, lo cual no logró una efectiva colaboración y toma de decisiones en el marco del diseño legislativo.</p> <p>Organizaciones como CPP, IPYS, Ciudadanos al Día; Justicia y Buen Gobierno; Proetica y la Comisión Andina de Juristas, actuaron de manera independiente y no aunaron fuerzas para lograr un mismo objetivo. En el marco de un sistema de partidos políticos colapsado estas organizaciones tampoco forjaron alianzas con el gobierno ni con la oposición que dieran vida a las recomendaciones. Como consecuencia, el rol de la sociedad civil en el proceso de negociación fue el de presión en los medios, básicamente como “outsiders” del sistema político.</p> <p>En el Congreso Nacional sólo fueron recogidas algunas de las sugerencias provenientes de la sociedad civil, dejando fuera muchos aspectos cruciales por los que organizaciones como el CPP e IPYS habían cabildeado, por ejemplo en materia de seguridad nacional.</p>	<p>El papel clave en la negociación y consulta de la ley de acceso a la información lo tuvo un conjunto de organizaciones de la sociedad civil (Grupo Oaxaca). La eficacia de la acción de este Grupo se debió a los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) buscó apoyo multipartidario, incluyendo representantes clave del gobierno y de la oposición;</li> <li>(ii) desplegó una estrategia de opinión pública y de cabildeo con objetivos claros, realistas y desde un principio se tuvo en cuenta tanto las divergencias negociables, las no negociables y explotó de manera positiva cada uno de los posibles puntos de encuentro;</li> <li>(iii) en ningún momento se propuso actuar como “outsider” del sistema político, pero tampoco se pretendió que alguno de sus miembros se aprovechara de las posiciones abiertas detrás del nuevo esquema institucional que se estaba gestando.</li> </ul> <p>En el Congreso Nacional hubo un marco de consenso inter-partidario y con la sociedad civil de aproximadamente el 98% de los temas por los que el Grupo Oaxaca había cabildeado.</p>



#### IV. CONCLUSIONES

La comunidad científica ha reconocido casi de manera generalizada que el mayor déficit de la región en materia de acceso a la información en Latinoamérica no pasa por la sanción de leyes específicas que regulen este derecho sino por su efectiva implementación. Más allá de ciertos desafíos que aún persisten, la bibliografía existente sostiene que la ley de acceso a la información en México ha sido implementada de manera eficiente y esto lo relaciona con el papel del órgano de promoción y control instituido por la misma ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información Mexicano (IFAI).

A partir de la utilización del método comparativo, la presente investigación demuestra que la efectividad de la implementación de las leyes de acceso a la información debe entenderse en un marco de análisis más amplio y complejo que el que plantea actualmente la comunidad científica. El estudio de casos sobre México y Perú sugiere que el punto de partida del análisis de la efectividad de la implementación de estas leyes fueron los roles de la oposición y la sociedad civil organizada en el marco de la negociación y consulta de las leyes, cuyos procesos estuvieron, en ambos países, íntimamente relacionados con las características y consecuencias de las transiciones a la democracia y a la economía de mercado.

El cambio gradual ocurrido en México durante la segunda mitad de los noventa (asociado al “control” de dichas transiciones por el régimen autoritario del PRI) permitió que la ciudadanía, medios de comunicación y hasta partidos políticos, tuvieran una lenta pero progresiva autonomía y generó un abanico de oportunidades e incentivos de participación por parte de la oposición y la sociedad civil en las iniciativas gubernamentales y específicamente en relación a la ley de acceso a la información, un tema que en este contexto se identificaba como una victoria sobre los regimenes autoritarios. Adicionalmente, el proceso de cambio gradual también permitió un proceso de aprendizaje político el cual ayudó a crear condiciones cada vez más efectivas para influir en política.

En relación al papel de la oposición, una de estas oportunidades era que el PRI tuviese el tiempo necesario para re-crearse a sí mismo, aprender de sus propias contradicciones y poder

mantenerse en el tablero de la política nacional aunque sea ocupando el lugar de la oposición. La participación del PRI en los procesos de negociación y consulta de la ley de acceso a la información en México debe ser entendida en este contexto de pérdida de poder. En este sentido, la experiencia mexicana demuestra que inclusive en un contexto de redefinición partidaria (y en buena parte como consecuencia de ello) los partidos políticos de la oposición cumplen un rol crucial en la negociación y consulta de las leyes de acceso a la información. En el caso de México, la iniciativa de Ley negociada con la sociedad civil organizada en la Cámara de Diputados muy difícilmente hubiese prosperado en la Cámara de Senadores de no ser por el consenso logrado con los partidos políticos de la oposición y especialmente el PRI.

La otra oportunidad estuvo representada por la activa participación de la sociedad civil Mexicana en el proceso de consulta y negociación de la ley de acceso a la información. El llamado Grupo Oaxaca ocupó un rol clave en los procesos de negociación y consulta de dicha ley, negociando a la par del gobierno y la oposición. Dos aspectos clave para entender la eficacia del Grupo Oaxaca fueron su amplia representación (fueron aglutinados miembros de izquierda, centro y derecha) y la combinación entre entendimiento del escenario político y conocimiento técnico de los líderes que llevaron adelante el proceso. Adicionalmente, el rol de actor central que cumplió el Grupo Oaxaca pudo ser cumplido dado que las organizaciones de la sociedad civil: (i) actuaron de manera coordinada entre sí, con el gobierno y con la oposición; (ii) tuvieron una estrategia clara y realista con pasos a cumplir y reforzando las energías puestas en las actividades de cabildeo para que las propuestas no se transformen en meros tratados de buenas intenciones; (iii) aprovecharon una coyuntura política e institucional favorable en donde ninguna fuerza política estuvo en condiciones para imponer unilateralmente su proyecto de ley y buscaron concretar alianzas con el gobierno y los partidos políticos actuando como *insiders* en el proceso de toma de decisiones.

En Perú, el régimen autoritario no “controló” las transiciones duales y perdió el poder de manera abrupta en un marco en donde ciertas reglas del juego político autoritario siguieron existiendo, inclusive luego del cambio de Gobierno que puso a Alejandro Toledo en el control del Ejecutivo hacia el año 2000. Contrariamente a lo ocurrido en México, durante el gobierno de Fujimori las estructuras de oportunidades de participación en la vida pública por parte de los partidos

políticos de la oposición y de la sociedad civil se fueron cerrando cada vez más, lo que impidió el proceso de aprendizaje político que se llevó a cabo en México.

La oposición en el proceso de negociación y consulta de la ley de acceso a la información en Perú ocupó un papel de crítica no constructiva lo cual se relaciona con diversos factores institucionales como por ejemplo el colapso del sistema de partidos. Las diferencias en los sistemas de partidos de México y Perú son claves para explicar porqué a pesar de que en ambos países se dio una fuerte competencia electoral, en México se logró el consenso entre partidos políticos en el marco de la negociación y sanción de la ley de acceso a la información, mientras que en Perú este consenso no fue posible. Aunque existieron dificultades y contradicciones, durante los años noventa en México se abrieron gradualmente espacios para ampliar la arena política y fueron cobrando importancia un conjunto de fuerzas sociales y políticas que habían sido históricamente excluidas.

En el caso de Perú, por el contrario, el colapso del sistema de partidos dio lugar a la aparición de un régimen autoritario-competitivo, es decir un gobierno legítimo desde el punto de vista electoral, pero que no respetó los mecanismos esenciales del balance de poderes propio de las democracias modernas.<sup>108</sup> En un ambiente institucional en donde la competencia política era de un carácter plenamente faccionalista, ni gobierno ni oposición en Perú contaron con la legitimidad necesaria para promover iniciativas que fuesen negociadas o consultadas en el ámbito de lo público y, por el contrario, se dedicaron a atacarse infructuosamente unos a otros.<sup>109</sup>

En un contexto donde ni oposición ni gobierno cuentan con legitimidad pública, la participación de la sociedad civil tiende a ser volátil por el simple hecho de que los grupos no quieren perder su propia legitimidad al asociarse o colaborar, tanto sea con los partidos políticos o con el gobierno. Aunque la sociedad civil en Perú tuvo una participación digna de reconocimiento en la consulta de la ley de acceso a la información pública, esta participación terminó no siendo relevante por los siguientes factores: (i) no se aglutinó a líderes de opinión de izquierda, derecha

---

<sup>108</sup> Los sistemas de Partidos en los Países Andinos, 1980-2005: Reformismo Institucional, Autoritarismos Competitivos y los Desafíos Actuales. Martín Tanaka, Working Paper #334, Marzo de 2006

<sup>109</sup> Además de estos factores institucionales y en buena medida como consecuencia de ellos cabe mencionar que los partidos políticos de la oposición en Perú no desarrollaron una iniciativa de proyecto de ley y por lo tanto tampoco tuvieron claro dónde estaba el norte en el proceso de negociación y consulta de la misma.

y centro en un mismo foro para que negociaran, llegaran a acuerdos y actuaran en pos del cumplimiento de un objetivo común; (ii) la ausencia de un proyecto de ley propio a partir del cual elaborar una estrategia orientada a resultados en las negociaciones; (iii) el contexto institucional existente marcado por la ilegitimidad de los partidos políticos y el carácter faccionalista de la competencia política, lo cual llevó a las organizaciones de la sociedad civil a actuar como *outsiders* en el proceso de negociación.

## V. FUENTES DE INFORMACIÓN

### Libros y artículos científicos

Abad Yupanqui, Samuel B. “Transparencia y Acceso a la Información Pública. Avances y Retos Pendientes”. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/SamuelText.pdf>.

Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval-Ballesteros “The Explosion of Freedom of Information Laws,” 58 Admin. L. Rev. 85, 2006.  
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232725/Ackerman and Sandoval.pdf>

Ackerman, John M. “Organismos Autónomos y Democracia. El Caso de México, Siglo Veintiuno Editores, 2007.

Ackerman, John M. “Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion,” World Bank: Paper No. 82, Marzo de 2005.

ADC y la Embajada Británica en Argentina “Acceso a la información Pública: un beneficio para las empresas”, 2006

ADC, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, “Las empresas y el Derecho a la Información Pública”; Abril 2007  
<http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Las%20Empresas%20y%20el%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica.pdf>

Al Camp, Roderic “Politics in Mexico. The Democratic Consolidation”, Oxford University Press, 2007

Article XIX, “Propuesta Modelo de Leyes de Acceso a la Información”, 2001  
<http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>

Alonso Pablo (coord). “Republica del Perú. Evaluación de la Gobernabilidad Democrática”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

Article XIX “El Acceso a la Información Pública. Una Herramienta para el Buen Funcionamiento de los Mercados”, Noviembre, 2006.

Article XIX y ADC “Access to Information: an Instrumental Right for Empowerment”, Julio, 2007; <http://www.article19.org/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf>

Article XIX “El derecho del público a saber. Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información, 1999 [http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/TheRightToKnow\\_ESP.pdf](http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/TheRightToKnow_ESP.pdf)

Bastons, Jorge Luis y Analía Eliades “Ubicación Conceptual del Derecho a la Información Pública”; Noticias Jurídicas, Marzo de 2007.

Bertok, Janos, ed. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Washington DC: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing, 2004.

Bovens, Mark “Information Rights: Citizenship in the Information Society”. En The Journal of Political Philosophy, Vol. 10, número 3; Septiembre de 2002.

Boza, Beatriz “Acceso a la Información del Estado: Marco Legal y Buenas Prácticas”, 2004; [http://www.ciudadanosaldia.org/documents/pubs/Libro\\_Acceso\\_Informacion.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/documents/pubs/Libro_Acceso_Informacion.pdf)

Carrión, Julio F (ed) “The Fujimori Legacy. The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru”, The Pennsylvania University Press, 2004

Casas, Javier “El acceso a la información Pública en Perú”, Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información, Número 7, Enero-Junio, 2006 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/7/art/art2.htm>

Casas, Javier “Mesa Redonda Internacional Acceso a la Información en América Latina”, exposición en en “El acceso a la Información en América Latina” Lima, Perú 2002 <http://www.ipys.org/acceso-en-america-latina.pdf>

Chapman, Richard A. y Michael Hunt “Open Government in a Theoretical and Practical Context”. Ashgate, Burlington, Vermont, 2006.

Collier, David “The Comparative Method” Political Science; the State of the Discipline (II) ed. Ada W Finter. Washington: American Political Science Association, 1993

Crabtree, John (ed) “Making Institutions Work in Peru”, Institute for the Study of the Americas, 2006

Crabtree, John y Thomas, Jim (eds) “El Perú de Fujimori: 1990-1998”, Universidad del Pacífico, 1999

Crabtree, John y Thomas, Jim (eds) “Fujimori’s Perú: The Political Economy”. University of London, Institute of Latin American Studies, 1998

Dahl, Robert “La Democracia y sus Críticos”; Paidós, Barcelona, 1993.

De Lucas, Javier “De secretos, mentiras y razones de Estado”, en revista Claves de Razón Práctica, Madrid, 1005. Núm. 52

Diamond, Plattner y Schedler “The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies”, Lynne Rienner Publishers, 1999.

Dieter, Nohlen “Método Comparativo”, en Román Reyes (edit): Terminología Científico-Social, Madrid: Anthropos, 1998

Escobedo, Juan Francisco “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”; Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información, Num 2.

Favela, Alejandro y Pablo Martínez, “México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI”, Universidad Autónoma Metropolitana, Págs. 97 a 99.

Florini, Ann, Editora. “The Right to Know: Transparency for an Open World”. New York, NY: Columbia University Press, 2007.

Fox, Jonathan y otros (Eds.) “Mexico’s right-to-know Reforms. Civil Society Perspectives. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007

Frank Jørgensen, Rikke, Editor “Human Rights in the Global Information Society”, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006.

Fung, Archon, Mary Graham y David Weil. “Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency.” New York: Cambridge University Press, 2007.

González, Francisco E “Dual Transitions from Authoritarian Rule. Institutionalized Regimes in Chile and Mexico, 1970-2000”; The Johns Hopkins University, 2008.

Graham, Mary, “Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism”, Governance Institute, Brookings Institution Press, 2002.

Hollrah, Rachel “La Protección de la Privacidad frente a la Transparencia Gubernamental”; Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información, Número 6.

Huerta Guerrero, Luis Alberto “Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública”, Comisión Andina de Juristas, 2002

Luis Alberto Huerta Guerrero “El derecho de acceso a la información pública: un análisis comparado”. Comisión Andina de Juristas. Revista Probidad, No 23 – Junio 2003. Revista Probidad, No 23 – Junio 2003.

Lawson, Chappell H. “Building the Fourth Estate. Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico”; University of California Press, 2002.

López-Ayllón, Sergio “Derecho a la información y democracia Balance de una transición inconclusa” en Retos y Perspectivas de la Comunicación en el Marco de la Reforma Del Estado; Fundación Konrad Adenauer; Diciembre de 2005.  
<http://www.amedi.org.mx/IMG/pdf/libroretosyperspectivas-2.pdf>

López-Ayllón, Sergio “La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una Perspectiva desde el Ejecutivo Federal”. 2002.

López-Ayllón, Sergio y David Arellano Gaut, “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental”, Universidad Autónoma de México, Serie de Estudios Jurídicos, 2008

Luna Pla, Issa “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en Alicia Athié y otros, “Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina”, Anuario de Derechos Humanos. N° 3, Universidad de Chile. Enero 2008

Marshall, T.H. “Citizenship and Social Class”; en Marshall T.H. *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge University Press, 1950

Matrisciano, Louie “The Turning Point of the PRI: An Analysis of the 1988 Presidential Election in Mexico” <http://historicaltextarchive.com/sections.php?op=viewarticle&artid=155>

McDermott, Patrice “The State of Public Access to Government Information.” Lanham, MD: Bernan Press, 2007.

Michel Foucault, “Discipline & Punish: The Birth of the Prison”; Vintage Books, NY, 1995.

Middlebrook, Kevin J (ed) “Dilemmas of Political Change in Mexico, University of London – University of California, 2004

Otero, Gerardo “Mexico en Transición: Globalismo neoliberal, Estado y Sociedad Civil”, H Cámara de Diputados, Simon Fraser University, Universidad de Zacatecas, Miguel Angel Porrua, 2006

Open Society – Justice Initiative “Transparencia y Silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”; 2006.

Open Society - Justice Initiative, “Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool: Report from a Five-Country Pilot Study”, Septiembre de 2004, [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=103136](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103136).

Peschard-Sverdrup y Sara Rioff (Eds.) “Mexican Governance. From single-party rule to Divided Government”, the CSIS Press, 2005

Preston, Julian y Dillon, Samuel “Opening México. The making of a Democracy” Farrar, Stratus and Giroux, New York, 2004.

Quiroz, Rosalía “El acceso a la información pública. Evaluación de la organización y los contenidos de las páginas web de las entidades del Estado Peruano”, Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, Perú.



Reinikka, Ritva y Jakob Svensson, "The Power of Information: Evidence from Newspaper Campaign to Reduce Capture," World Bank: WPS3239,  
[http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000012009\\_20040326142036](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000012009_20040326142036)

Roberts, Alasdair. "Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age." New York: Cambridge University Press, 2006.

Rose-Ackerman, Susan "Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform", Cambridge University Press, 1999

Rubio, Luis y Susan Kaufman Purcell (Eds) "Mexico under Fox", Lynne Rienner Publishers, 2004

Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, eds. "La comparación en las Ciencias Sociales"; Madrid: Alianza Editorial, 1999.

Serrano, María Adilia "Los Órganos de Implementación y Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública. Estudio Comparado."; USAID - Fundación Violeta B. Chamorro, 2006.

Schedler, Andreas (ed) "Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition", Lynne Rienner Publishers, 2006

Shirk, David A. "Mexico's New Politics. The PAN and Democratic Change", Lynne Rienner Publishers, 2005

Smith, Kelvin. Freedom of Information: A Practical Guide to Implementing the Act. London: Facet Publishing, 2004.

Solano, Montserrat. "El acceso a la información judicial en Perú, Chile y Argentina", <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/solano-comparativo-acceso-informacion.pdf>.

Solis Leree, Beatriz "Retos y Perspectivas de la Comunicación en el Marco de la Reforma del Estado"; Fundación Konrad Adenauer, A. C; Diciembre de 2005.

Tanaka, Martin "El gobierno de Alejandro Toledo: ¿una oportunidad perdida?" Artículo en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 6, Flacso / Unesco / Nueva Sociedad, Caracas, 2003. [http://www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_382.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_382.pdf)

Tanaka, Martín "Los sistemas de Partidos en los Países Andinos, 1980-2005: Reformismo Institucional, Autoritarismos Competitivos y los Desafíos Actuales"; Working Paper #334, Marzo de 2006. <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/324.pdf>

Tanaka, Martín "Perú. Elecciones-2000 y los conflictos postelectorales", Revista Nueva Sociedad, Núm. 169, 2000. [http://www.nuso.org/upload/articulos/2875\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2875_1.pdf)

Transparencia Internacional, “Informe Global de la Corrupción 2003: Acceso a la Información”, 2003.

[http://www.transparency.org/publications/global\\_corruption\\_report\\_1/download\\_gcr/download\\_gcr\\_2003](http://www.transparency.org/publications/global_corruption_report_1/download_gcr/download_gcr_2003)

Transparencia Internacional, Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno; 2002  
[http://www.transparency.org/content/download/2248/13112/file/business\\_principles.es.pdf](http://www.transparency.org/content/download/2248/13112/file/business_principles.es.pdf)

Villanueva, Ernesto “Derecho de Acceso a la Información Pública Estatal: Una aproximación al estado de la cuestión en México” en el Libro: Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, 2005. <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1407/5.pdf>

Villanueva, Ernesto “El derecho de acceso a la información pública en México y algunos datos mínimos de la experiencia comparada”, en “Hacia una América Latina transparente. Las experiencias de Ecuador y México”, Coalición Acceso, UNAM: Quito, 2004.

Villanueva, Ernesto “La reforma legal de la Información en México”. En Medios, Información y Comunicación, Biblioteca Luis Ángel Arango, Marzo de 2006 <http://www.lablaa.org/blaavirtual/educacion/medios/medios7a.htm>

Villanueva, Ernesto “Participación social y acceso a la información pública en América Latina”, Biblioteca Jurídica Virtual, Revista Derecho Comparado de la Información, Núm. 2, 2005

Wills, María Emma “Peru’s Failed Search for Political Stability (1968-2000)”; Crisis States Programme, Development Research Centre, Documento de Trabajo número 30, 2003 <http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse&fileid=64516D68-4E9D-F7B7-7717-5FC0BDB16078&lng=en>

## **Leyes y Reglamentos Nacionales**

### ***México***

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,  
<http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/lftaipg.htm>

### ***Perú***

Decreto de Urgencia 035-2001 “Acceso al ciudadano o la información sobre Finanzas Públicas”  
<http://www.cajpe.org.pe/acceso/DU%20035-2001.htm>

Decreto Supremo 018-2001-PCM “Procedimiento para facilitar a las personas el Acceso a la Información que posean o produzcan las entidades del Sector Público”

<http://www.cajpe.org.pe/acceso/DS%20018-2001.htm>

Decreto supremo 043-2003-PCM que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

[http://www.msi.gob.pe/portal/images/stories/pdfs/otras\\_normas\\_legales/LEYTRANSPARENCIA.pdf](http://www.msi.gob.pe/portal/images/stories/pdfs/otras_normas_legales/LEYTRANSPARENCIA.pdf)

Decreto Supremo 072-2003-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública. <http://www.digemid.minsa.gob.pe/normatividad/DS07203.htm>

## **Tratados, Convenciones y Declaraciones Internacionales**

Acuerdo Africano sobre Derechos Humanos; artículo 9 sobre la libertad de información y expresión, 1986; <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración sobre Libertad de Expresión

<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm>

Comité de Ministros del Consejo Europeo; Recomendación número 81-19 sobre acceso a la información en poder de Autoridades Públicas,

1981 [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/administrative\\_law\\_and\\_justice/texts\\_&\\_documents/Conv\\_Rec\\_Res/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(81)19.asp)

Commonwealth: “Promoviendo el Gobierno Abierto, Principios y Guías del Derecho a Saber”;

1999 [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5b347%5d=x-347-](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5b347%5d=x-347-65439&als%5btheme%5d=Freedom%20of%20Information)

[65439&als%5btheme%5d=Freedom%20of%20Information](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5b347%5d=x-347-65439&als%5btheme%5d=Freedom%20of%20Information) y “Modelo de Declaración sobre

Libertad de Información”, 2002 [Commonwealth Model FOI Bill](#)

Consejo de Europa, Recomendaciones del de Febrero sobre el Derecho de Acceso a Documentos

Oficiales, 2002 <http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5b347%5d=x-347-62468&als%5btheme%5d=Freedom%20of%20Information>

Convención Interamericana contra la Corrupción; <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

Convención Interamericana de Derechos Humanos;

<http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva número 5/85

[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)

Declaración de Chapultepec,  
[http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion\\_chapultepec.htm](http://www.declaraciondechapultepec.org/declaracion_chapultepec.htm)

OEA, Resolución sobre Acceso a la Información Pública, 2003 [OAS Resolution AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\)](#)

Oficina económica para Europa de Naciones Unidas; Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en los Procesos de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Temáticas Ambientales, 2001; <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

Principios de Johannesburgo de 1996 sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/Joburgprincipios.pdf>  
Principios de Lima, <http://www.cajpe.org.pe/guia/lima.htm>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de 2002  
<http://www.cidh.org/relatoria/docListCat.asp?catID=21&lID=2>

Unión Africana, Comisión de Derechos Humanos de la Unión Africana, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, 2002  
[http://www.kubatana.net/html/archive/resour/040303aufoe.asp?sector=RESOUR&range\\_start=1](http://www.kubatana.net/html/archive/resour/040303aufoe.asp?sector=RESOUR&range_start=1)