

Fragmento extraído de:

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI. 10 Años de Transparencia en México. México: IFAI, 2013.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20C3%A9xico.pdf>

El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia

Mauricio Merino

[...]

III

La reforma de 2007 no sólo puso al descubierto las resistencias políticas y burocráticas que se oponen al acceso pleno a la información pública, sino que también reveló las debilidades estructurales que deben afrontarse en el país para garantizar el ejercicio democrático de los poderes públicos. Ambas cosas se han puesto en la mesa del debate: de un lado, las razones más pragmáticas de los actores políticos y burocráticos que consideran a la transparencia como una trampa, una amenaza o una carga inútil; y de otro, los argumentos que han observado las limitaciones que bloquean la transparencia y el uso intensivo de la información, como la condición ineludible para construir un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas. Se trata de dos debates diferentes, animados por pulsiones prácticamente opuestas que, sin embargo, se han entrelazado y confundido en el transcurso del segundo lustro de vida del IFAI. De ahí la importancia de abordar esos dos conjuntos –como aconseja la teoría de las políticas públicas– por separado, en el entendido de que las resistencias y las limitaciones son cosas diferentes: las primeras deben derrotarse y las segundas resolverse, como un propósito institucional deliberado.

No es difícil identificar a los enemigos de la transparencia, pues aunque presenten alegatos diferentes, en realidad comparten un rasgo distintivo: se consideran dueños de la información que producen, y manejan y viven el derecho fundamental a saber como un allanamiento y una afrenta. No acaban de asumir que el principio de máxima publicidad no quiere más que garantizar que las cosas públicas sean realmente públicas, porque no le pertenecen a nadie en particular sino que son de todos y no hay razón éticamente válida para ocultarlas ni clausurarlas. Sin embargo, esos enemigos aducen otros argumentos: desde los lugares de la burocracia dicen, por ejemplo, que el derecho de acceso a la información produce costos excesivos, ya porque distrae el tiempo que dedican los servidores públicos a sus funciones sustantivas, ya porque reclama construir información que no era necesaria o ya porque pone a las oficinas públicas al servicio de intereses frívolos o incluso ocultos, en una inaceptable asimetría de circunstancias. Y desde la política, los enemigos de la transparencia alegan que el acceso a la información no sirve más que para alimentar la crítica y dotar de argumentos a los adversarios, para debilitar deliberadamente a las organizaciones que protegen intereses colectivos, o para afectar e incluso detener decisiones políticas fundamentales o cursos estratégicos de acción por parte del Estado que, de revelarse, afectarían a toda la comunidad. Trampas, amenazas o cargas sin sentido: he ahí la batería de argumentos que sintetizan las mayores resistencias a la transparencia.

El derecho de acceso a la información está asentado, sin embargo, sobre dos criterios básicos: el primero está en la dotación de atribuciones y recursos que la sociedad entrega a quienes han de actuar a nombre de ella, independientemente del lugar donde se encuentren o de las funciones que realicen (el derecho a saber ha de llegar tan lejos como el dinero público o el ejercicio de la autoridad); y el segundo, es que el ejercicio de esas atribuciones y recursos ha de estar invariablemente documentado y sujeto a la prueba de la responsabilidad; no son dineros ni facultades discrecionales o sujetas al capricho de los funcionarios, sino obligaciones concedidas a través del sistema jurídico en el que se asientan. En sentido opuesto, la ausencia de información sobre el uso de

las atribuciones y de los recursos otorgados no puede justificarse sino por razones claramente establecidas en la Constitución. Cualquier otro argumento no puede ser leído sino como un acto de corrupción, basado en la apropiación ilegítima de lo que pertenece a todos.

Es verdad que la entrada de esos criterios a la vida burocrática de México ha producido costos que no estaban previstos y ha estresado el trabajo de las oficinas públicas. Pero la razón no ha estado en las solicitudes de acceso a la información, sino en la falta de rutinas previamente establecidas para documentar el ejercicio de las atribuciones y de los recursos. Habitados a responder exclusivamente a los superiores jerárquicos y a producir documentos específicos para justificar o divulgar los argumentos propios, los servidores públicos han tenido que aprender de prisa a documentar, archivar, clasificar y disponer en medios físicos y electrónicos la información que antes simplemente no existía o que nadie reclamaba. De repente, el derecho de acceso a la información reveló esa carencia de rutinas para documentar lo que se hace (o lo que no se hizo) y la forma en que se emplearon los recursos. Sin el asiento de una cultura de la información bien cimentada, la transparencia cayó encima de buena parte de nuestras burocracias como cosa nueva y les exigió, como nunca antes, comenzar a documentar atribuciones y recursos; es decir, escribir lo que antes no existía, organizar los datos que antes se perdían, y ofrecer explicaciones que antes nadie les pedía. Sí, estas nuevas exigencias han añadido costos a las administraciones públicas –todavía no evaluados en conjunto– que, sin embargo, no deben cargarse a la cuenta del derecho democrático a saber sino a los rezagos burocráticos y autoritarios, que habían impedido construir una cultura de la documentación y el archivo sistemático de la función pública. En este sentido, no es sorprendente –aunque sí indignante– que la respuesta más frecuente para negar el derecho a saber sea, simplemente, que la información no existe.

Desde otro mirador, ese mismo argumento ha ganado algún terreno ante lo que buena parte de la burocracia considera una asimetría injusta, cuando el derecho a saber se encarna en individuos específicos o en asuntos burocráticos puntuales. Esa resistencia ha descansado, a su vez,

en un doble alegato de frivolidad: de un lado, los servidores públicos se duelen de ofrecer su tiempo a la hechura de documentos que sirven, dicen, “para hacer tareas escolares” o “para escribir reportajes para periodistas flojos” o “para ponerse al servicio de académicos que no investigan” o “para favorecer intereses de empresarios egoístas”, etcétera. Y de otro, he escuchado que el derecho de acceso a la información pública ha caído en “excesos frívolos” que atañen, por ejemplo, al tiempo que los servidores públicos destinan a comer, a los horarios de entrada y salida de sus oficinas, al uso de papeles, plumas y clips o a responder cualquier cuestión que, a juicio de los propios funcionarios, no resulta sustantiva a sus tareas. Dada la “frivolidad” de las solicitudes, exigen la creación de límites legales para cribar el acceso a la información a partir de lo que ellos mismos consideren importante.

No paso por alto el menosprecio y la discriminación que revelan esos alegatos, sostenidos en una doble arrogancia burocrática: la que descalifica a las personas y la que clasifica la relevancia de los temas, desde una posición previa de poder. Pero responder a esos alegatos desde una posición moral es innecesario, pues lo que está en juego no es la calificación de las personas y de sus legítimas preocupaciones, sino la defensa de un derecho fundamental protegido por la Constitución. Los servidores públicos no producen información para ponerse al servicio de estudiantes, periodistas, académicos, empresarios o maridos agraviados, sino porque los recursos que utilizan no son suyos, porque las atribuciones que ejercen les fueron concedidas por la sociedad y porque tienen una responsabilidad pública que honrar sobre ambas cosas. Esa responsabilidad es indiferente a quiénes encarnan a la sociedad que formula las preguntas o a los temas que les interesan. En otras palabras: lo que debe defenderse no es la demanda puntual de esa información sino la obligación de producirla y entregarla, porque nada de lo que está en las manos de las oficinas públicas les pertenece como cosa propia. En la medida en que esta convicción se extienda, se comprenderá también que lo fundamental no es cuestionar el uso de la información sino su titularidad. Y añadido, de paso, que fijar criterios para calificar el uso de ese derecho equivaldría a que las autoridades

determinaran, por ejemplo, la libertad de tránsito en función de la importancia de las visitas que se harán o la libertad de expresión por la relevancia de lo que se escribe o dice.

No obstante, las resistencias principales no han brotado tanto de las burocracias cuanto de los actores políticos que se han visto amenazados por la transparencia. Son estos quienes han impedido, de muy distintas formas, que se consolide el tránsito hacia el ejercicio democrático de los poderes públicos. Y en este otro territorio, el único argumento que ha sido presentado y defendido abiertamente en contra del derecho a saber, es el criterio de necesidad política: el secreto indispensable para lograr los propósitos superiores del Estado y/o la defensa del colectivo al que se representa; es decir, una reminiscencia del *arcana imperii* que reclama el derecho al secreto, en nombre de la colectividad a la que se defiende. Un viejo enemigo de la Ilustración y del derecho público, que sigue presente entre nosotros.

Las mejores batallas del IFAI, en el segundo lustro desde su creación, se han librado en este segundo territorio. No han sido batallas solamente contenidas en contra de las resistencias burocráticas a las que me referí antes, sino decisiones sustantivas para ensanchar el derecho a saber en arenas que durante años se consideraron estrictamente reservadas a los poderes del Estado: la administración de justicia, la seguridad pública, la gestión de las finanzas públicas y la distribución de los dineros, entre otras. En cada uno de esos espacios ha habido avances y también graves retrocesos, anidados siempre en la pugna entre el secreto del Estado y el derecho a saber. Y no todas se han ganado o no, al menos, de manera completa y definitiva.

En esos litigios han aparecido las tres restricciones principales que limitan razonablemente la apertura de la información, pero que al mismo tiempo se han esgrimido en distintos episodios como armas para mantener vigentes los secretos: el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales que ha generado, a su vez, nuevas reformas legales para distinguirlo con la mayor claridad posible de la transparencia; la reserva

sobre los procesos que se siguen como juicio o como procedimientos decisorios, hasta que no causan estado; y la seguridad nacional. No es el propósito de esta nota pasar revista detallada a la forma en que se han esgrimido esos argumentos para oponerse a las decisiones del IFAI durante estos años. Pero sí me importa subrayar lo que tienen en común, pues han tocado las fibras más sensibles del uso del poder político y han llevado hasta el extremo la necesidad de lidiar con dos miradas antagónicas sobre el ejercicio cotidiano de la democracia: la que apela a la simple delegación de la autoridad ganada en las urnas y la que se sostiene, en cambio, en la más estricta rendición de cuentas. El IFAI ha optado –casi siempre– por esta segunda opción y en fechas más recientes se ha sumado, abiertamente, a las redes formadas para impulsar sistemas y políticas que garanticen una relación abierta, responsable e incluyente entre autoridades y personas.

Los casos emblemáticos han estado en tres lugares: la administración fiscal, que se ha negado a revelar los datos sobre las personas que se han beneficiado de la cancelación de créditos fiscales, bajo el doble argumento de la protección de datos personales y del secreto que protege la materia –aun a despecho de los ingresos públicos que el erario dejó de obtener por esas decisiones–; la procuración de justicia, que ha ocultado las averiguaciones previas seguidas por el Ministerio Público, aun después de que éstas han llegado hasta sus últimas consecuencias jurídicas y han causado estado; y la revelación sobre los usos de una parte principal de los recursos públicos, oculta tras fideicomisos y listados de beneficiarios. Algunos de esos litigios han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, venturosamente, se ha pronunciado por tutelar el derecho de acceso a la información y ha emitido criterios que poco a poco han abierto brecha para la interpretación más amplia del principio de máxima publicidad. Pero lo cierto es que las resistencias que se han enderezado en contra de las decisiones del IFAI, están todavía lejos de haber quedado derrotadas, no sólo porque los argumentos que defienden el secreto siguen todavía vigentes, sino porque, aun vencidos, no han logrado oponerse a la decisión política que de plano se niega a abrir la información, impunemente.

Se cometería un error si se pensara que esos litigios y los argumentos que se han opuesto en cada uno de ellos responden solamente a una interpretación jurídica, pues lo que hay detrás de ellos es una concepción sobre el ejercicio de la autoridad y sobre la forma en que ha de asumirse la responsabilidad política. En sus términos más básicos, la idea delegativa de los poderes públicos sostiene que la democracia radica en la distribución electoral de los puestos en disputa y en el equilibrio entre éstos, dotando a los representantes de los poderes suficientes para ejercer su encargo a nombre de sus representados, sin más limitación que el principio de legalidad y el periodo por el que han sido electos. La democracia electoral y representativa a la que apela esa interpretación se resiste a ofrecer más medios para la evaluación de los poderes públicos que el de la responsabilidad que ha de exigirse por los resultados obtenidos, calificada en la siguiente ronda electoral o reclamada, acaso, cuando hay evidencia de una falta o de un delito. Pero nada más. Quienes defienden esa versión delegativa de la democracia se duelen de los controles excesivos y de las restricciones que obstaculizan el ejercicio libre de la autoridad ganada en las urnas y se oponen, en consecuencia, a la idea de la transparencia entendida como la vigilancia permanente de la sociedad sobre sus actos. Esa versión considera que la transparencia y la eficacia son contradictorias; que el mandato político supone la más amplia libertad de decisión y acción; y que son los resultados y no los procesos decisivos los que deben someterse a la sanción política.

Buena parte de las resistencias que ha enfrentado el IFAI en los poderes federales se explica por esa versión delegativa de la democracia –con acentos más paternalistas o más autoritarios, según el caso–, que a su vez se ha reproducido con mucha mayor intensidad en buena parte de los gobiernos de los estados y de los municipios del país. Y en este sentido –si bien sería tan impreciso como injusto generalizar las conclusiones sobre la forma en que los poderes locales han asumido el derecho a la información pública–, lo cierto es que las diferencias entre ellos no podrían explicarse sin advertir la presencia de esa pugna entre las distintas concepciones de la democracia cotidiana que, en algunos casos, se ha deslizado hacia la defensa de regímenes abiertamente autoritarios. Los

diagnósticos que conocemos sobre la evolución de la transparencia en los estados y los municipios son tan elocuentes como la conducta de sus gobernantes. Y lo cierto es que, a pesar de las reformas constitucionales de 2007, los avances regionales en esta materia –como en casi todas las demás– todavía siguen dependiendo en mucho de las convicciones políticas de los gobernadores. Detrás de esos hechos hay una historia todavía pendiente de escribir sobre el caudal de resistencias que han sufrido los órganos garantes de la transparencia en los estados y de las muy diversas estrategias que han seguido algunos gobiernos estatales y locales para negarse a la apertura, incluyendo la captura política de sus integrantes, la asfixia de sus presupuestos y hasta las amenazas y las presiones políticas directas sobre su vida y patrimonio.

Con todo, durante la primera década de vida del IFAI se ha consolidado una nueva forma de entender el ejercicio democrático de la autoridad pública que no existía al concluir el siglo XX. Una versión forjada a partir de la expansión creciente y sistemática del derecho a saber que, a pesar de todo, ha permitido concebir el principio de una etapa diferente del proceso de cambio democrático en México, sobre la base de una conciencia cada vez más extendida sobre la importancia del espacio público, la salvaguarda de los derechos fundamentales y la ética de la responsabilidad de los poderes públicos.

IV

Termino así con una nota de carácter normativo: la ética pública indispensable para dotar de contenido al ejercicio cotidiano de la democracia debe dejar de ser una reflexión abstracta sobre los valores que podrían mejorar la convivencia, para volverse una ética aplicada: la que falta para consolidar la democracia. Una ética de las conductas efectivamente realizadas por quienes ostentan cargos de representación política y por quienes ejercen los recursos y los medios que la sociedad ha puesto en sus manos de distintas formas (mediante elecciones o a través de los procedimientos utilizados para designar a los funcionarios del Estado) y, a la vez, una ética de la sociedad y de los individuos en sus