

INTERLUDIO 8.
UNA NUEVA EXIGENCIA SOCIAL EN MARCHA:
EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

JACQUELINE PESCHARD

Durante los veinte años de transición a la democracia en México, la demanda política de la sociedad se centró en lograr elecciones libres y competidas, alineadas a los estándares internacionales. Aunque no sin problemas, la respuesta del gobierno se orientó a promover normas e instituciones capaces de garantizarlas.

A pesar de que el derecho de acceso a la información no formó parte del elenco de la transición, sí estuvo ahí como telón de fondo, de manera casi intuitiva. Para tener elecciones libres y justas que dieran lugar al ejercicio del voto como derecho político básico, era esencial que los comicios estuvieran vigilados, es decir, que ocurrieran a los ojos de los ciudadanos como requisito para hacerlos confiables. Dicho de otra manera, la noción de elecciones abiertas y transparentes se plasmó en las reformas electorales que se sucedieron de 1977 a 1997.

De hecho, la reforma política de 1977, que abrió el sistema electoral y de representación política a nuevas fuerzas políticas, comprendió una reforma al artículo 6o. constitucional que estableció que “la información será garantizada por el Estado”. Sin embargo, dicho mandato no fue reglamentado, por lo que durante más de dos decenios quedó sujeto a reclamos aislados de particulares que se amparaban ante la falta de información pública. La falta de regulación explica que la interpretación de los jueces fuera poco sistemática, pues a veces se leía como el derecho de los partidos a los medios de comunicación y otras a la obligación del Estado de dar información.

En 1994, en el entorno de la coyuntura crítica que provocaron el levantamiento zapatista en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI, un grupo de intelectuales, políticos de diverso signo y miembros de organizaciones sociales redactó un documento denominado “20 compromisos por la democracia” para demandar al gobierno una serie de acciones para avanzar en la transición a la democracia, en el entendido de que sólo a través de la democracia se podrían resolver los grandes problemas nacionales. Uno de esos compromisos era precisamente reglamentar el derecho ciudadano a la información. Empero, no fue sino hasta después de la elección presidencial del 2000, que trajo la alternancia en el Ejecutivo Federal que la transparencia y el acceso a la información cobraron centralidad política. Una vez pasada la aduana de elecciones libres y disputadas para contar con gobernantes surgidos de un proceso democrático, era necesario dar el salto para que la gestión gubernamental se sometiera al escrutinio público como requisito para democratizarse.

En 2002 se emitieron las primeras leyes de transparencia y acceso a la información, una de ellas fue la ley federal que surgió de un movimiento social –el Grupo Oaxaca– formado por periodistas, académicos y miembros de organizaciones civiles que propuso un decálogo de principios y un texto de ley de acceso a la información. La

ley federal contempló no solamente procedimientos puntuales y plazos fijos para solicitar información gubernamental y obtenerla, sino una autoridad administrativa con facultades materialmente jurisdiccionales para resolver quejas de las personas ante deficientes respuestas de información de parte de la administración pública federal.

El modelo de nuestra legislación en materia de acceso a la información se diferenció de los existentes en otros países porque obligaba a todos los poderes y a los organismos autónomos, no sólo al Ejecutivo; por lo expedito del procedimiento para obtener información e interponer una queja y por la definitividad de las resoluciones del órgano garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). La definitividad implicaba que el único facultado para ejercer el control de la legalidad del IFAI era la persona, el titular del derecho, mientras que las dependencias y entidades públicas quedaban como los sujetos obligados a transparentar la información y sin posibilidad de impugnar lo dictado por el IFAI.

Entre 2002 y 2007 ocurrió una verdadera oleada de transparencia en el país que llevó a que cada entidad federativa tuviera una ley en la materia. Sin embargo, existían importantes disparidades entre ellas, pues algunas exigían como requisito para acceder a la información que la persona probara su interés jurídico, que se identificara, o que fuera oriundo de la entidad federativa, es decir, se trataba de un derecho que carecía de principios y bases homogéneas en el país.

Como producto de un amplio consenso político, en 2007 se reformó una vez más el artículo 6o. constitucional para adicionarle 7 párrafos que establecieron los principios y procedimientos que deberían recoger las leyes secundarias en materia de transparencia (máxima publicidad; expeditéz; gratuidad; órgano garante especializado y con autonomía de gestión y decisión). La elevación del derecho de acceso a la información a mandato constitucional fue una demostración de la relevancia política que para entonces había cobrado ya el tema: formaba parte del discurso políticamente correcto.

Para 2009, el volumen de solicitudes de información en el ámbito federal había crecido significativamente (130 mil solicitudes por año en promedio), pero sobre todo el contenido de las mismas se había hecho más complejo, pasando de requerir los sueldos de los servidores públicos, que devino una obligación de transparencia, a pedir contratos o licitaciones que amparaban importantes gastos gubernamentales. Para entonces, un conjunto de organizaciones sociales habían hecho del acceso a la información su objetivo estratégico, con lo que las solicitudes de información irían más allá de satisfacer una inquietud personal. Fundar, Artículo 19, México Infórmate, Colectivo por la Transparencia, Iniciativa Ciudadana, la Red por la Rendición de Cuentas entre otras, se convirtieron en usuarios regulares del derecho de acceso, trabajando para traducir, sistematizar y contrastar información pública, dándole una utilidad social a la misma. Estas organizaciones han ejercido una vigilancia constante sobre el gobierno para avanzar no sólo en la parte normativa del acceso a la información, sino en su operación concreta, como parte de políticas y programas públicos.

Pero, la transparencia, siempre festejada en el discurso político, empezó a resultar incómoda para el poder, en la medida que lo obligaba a abrir información que evidenciaba su desempeño con carencias o deficiencias, e incluso daba cuenta de su desorden administrativo. Ello derivó, hacia 2009, en un intento del gobierno de

dar marcha atrás a la definitividad de las resoluciones del IFAI por dos vías: una legal, reformando leyes y otra de facto, admitiendo que las resoluciones del IFAI fueran revisadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Desde 2002, dicho Tribunal se había declarado sistemáticamente incompetente para atender reclamos de las dependencias gubernamentales, pero siete años después cambió de parecer atendiendo impugnaciones de autoridades en contra del IFAI, aunque fueron casos aislados. Lo que sí prosperó fue la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales que en su artículo 16 estableció que las averiguaciones previas nunca serían del conocimiento de los ciudadanos, salvo cuando derivaran en el no ejercicio de la acción penal y transcurridos entre tres y doce años, dependiendo del tipo de delito involucrado. Dicho artículo implicaba una contradicción con el principio de reserva temporal de la información clasificada y con el de expeditéz en el acceso. A partir de entonces, el IFAI quedó imposibilitado para instruir la entrega de una versión pública (sin nombres de testigos o particulares involucrados) de una averiguación previa ya concluida, es decir, la información sobre el trabajo del Ministerio Público quedaría fuera del escrutinio público para siempre.

De otra parte, el avance del derecho de acceso a la información en el ámbito internacional ha tenido un impacto importante en nuestro país, particularmente a partir de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, enmarcadas en la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada por nuestro país. En este contexto se explica la adhesión del gobierno mexicano a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 que es una plataforma multilateral, voluntaria, que tiene la particularidad de proponer una nueva forma de diseñar políticas de transparencia gubernamental, a partir de una colaboración estrecha con organizaciones de la sociedad civil. Este compromiso internacional ha ampliado la exigencia social sobre la transparencia no sólo gubernamental, sino en otros ámbitos de la vida pública, como el Parlamento Abierto, además de que se ha establecido un mecanismo de interacción constante entre el gobierno, el IFAI y las organizaciones sociales para estructurar los planes de acción que son los compromisos con AGA.

El potencial legitimador de la transparencia como oferta de gobierno explica por qué apenas nombrado Presidente electo, Enrique Peña Nieto ofreció tres grandes reformas constitucionales: 1] de transparencia; 2] una comisión anticorrupción y 3] la regulación del gasto gubernamental en materia de publicidad. Muy rápidamente se presentaron iniciativas de reforma constitucional en transparencia, no sólo de parte del PRI y el PVEM, sino de los dos principales partidos de oposición.

Las iniciativas coincidían en que el objetivo de ampliar y profundizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, incrementando la lista de sujetos obligados para incorporar a fondos y fideicomisos públicos, a partidos políticos y sindicatos y a todas las personas físicas y morales que reciben o administran recursos públicos. Para ello, se asignan mayores competencias al IFAI para que revise no sólo las respuestas a las solicitudes de información al gobierno federal, sino a los otros poderes y organismos autónomos y demás sujetos obligados, además de erigirlo en una suerte de segunda instancia para las quejas en los estados y el DF. Sólo la Suprema Corte de Justicia quedará fuera del ámbito de acción del IFAI. Sin duda, darle consistencia e integridad al derecho fue un objetivo destacado, de ahí que se establezca que habrá un sistema nacional de transparencia y se avanzará en la construcción de un

régimen de rendición de cuentas a través de la colaboración del IFAI con el INEGI, la ASF y el AGN.

Un asunto relevante, aunque poco resaltado de la reforma es la regulación de todos los archivos gubernamentales del país, en el entendido de que sin buenas prácticas de elaboración, resguardo y depuración de los documentos gubernamentales, es una falacia hablar de acceso efectivo a la información pública. El tema había sido ignorado, al punto que transitaron diez años después de la ley federal de transparencia para que se promulgara la ley federal de archivos, que ahora tendrá el carácter de ley general, o sea, establecerá principios y estándares para todo el país.

Es cierto que había diferencias en las iniciativas de reforma constitucional, pero se centraron en los procedimientos para designar a los comisionados del IFAI y en los límites a las atribuciones del órgano garante para dejar márgenes de impugnación en asuntos de seguridad nacional, derechos humanos, o estabilidad financiera. Al final, la presión decidida de organizaciones civiles fue eficaz, logrando que sólo la Consejería Jurídica de Presidencia pueda impugnar resoluciones del IFAI en materia de seguridad nacional.

En poco más de un decenio, la transparencia y el derecho de acceso a la información se han colocado en el centro de la agenda pública y hoy no hay iniciativa de ley o programa de gobierno que no los invoque como contenido esencial. Sin embargo, persisten retos importantes para que se conviertan en una práctica social efectiva.

La reforma constitucional otorgó un año a los legisladores federal y locales para emitir tres leyes generales (transparencia, archivos y protección de datos personales) y las respectivas leyes locales y federal y habrá que vigilar que sean consistentes con la letra de la Constitución. El legislador tiene también que determinar quién se encargará de la protección de datos personales en posesión de particulares que hoy atiende el IFAI, pero que es un derecho con una naturaleza muy diferente y los procedimientos de garantía poco tienen que ver con el de acceso a la información, cuyo resorte es justamente la apertura, es decir, el contrario a la privacidad.

La transparencia y el acceso a la información han avanzado significativamente en los planos normativos e institucionales, pero aún estamos lejos de que sean parte integral de la mecánica del quehacer público y gubernamental, es decir, de que constituyan una cultura en activo.