

CAPÍTULO XVI.

CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINAL

Se cuenta que Maurice Barrés recibió un día a un escritor que deseaba explicarle sus ideas. De pronto lo interrumpió y le dijo: “Sí, ya sé sus ideas; pero, ¿cuál es su sed?, es decir, su deseo profundo, su impulso afectivo, del cual las ideas no son más que la traducción intelectual”. Nuestra “sed” en el presente trabajo es múltiple, nuestro impulso no es uno sino varios, y son los que enseguida enumero:

1. Es necesario hacer este repaso de tan inmenso abanico de repercusiones que ha tenido el derecho de acceso a la información en la vida institucional, los que han implicado cambios tan profundos y radicales en la administración pública y en la convivencia política. No es para menos, ya que ha sucedido un giro brutal en la vida pública: la de antes, cuando primero se hacían las cosas y luego se buscaba justificarlas, y la de ahora, cuando se exige ser razonable, dar razones y estar dispuesto a transparentar cualquier acción pública. Se ha pasado de la noche al día; de gobernar a espaldas del pueblo a darle la cara.

Este recorrido de los efectos de la transparencia y el derecho de acceso a la información nos ha permitido demostrar que se trata de una auténtica revolución, la primera revolución del siglo XXI en México. No se le reconoce como tal, porque ha sido una revolución sin estridencias, desastres, ni grandes personajes. Su auge actual es producto de cuatro grandes crisis:

- a) La crisis de las ideologías;
- b) La crisis de credibilidad en la división de poderes;

- c) La crisis de los tiempos en los que rutinaria y estérilmente se convocaba a la participación ciudadana;
- d) Finalmente, la gran crisis de confianza que vienen arrastrando los gobiernos, independientemente de los partidos.

En este orden:

- a) Las antiguas e imprescindibles definiciones que hacían los personajes políticos, respecto de solo virtuales militancias de izquierda o derecha, son referencias de espacio y ya no conmueven en ningún sentido las simpatías del electorado;
- b) Nadie confía en que los poderes públicos sirvan de control efectivo entre sí. Una argamasa de intereses cupulares que se refleja en un tianguis de reparto de cargos no abona a la credibilidad de las autonomías institucionales;
- c) La delimitación de la participación ciudadana a las elecciones o a la recepción de información en espacios muy solemnes y controlados, pero separados en el tiempo, como las elecciones o el informe presidencial ya no son posibles. La ciudadanía no está dispuesta a dejar pasar tres años para cobrarle cuentas al poder ni un año para enterarse cómo va la administración. Se agotó la paciencia, el ciudadano desea que su participación y la recepción de información se manifieste en el aquí y el ahora.
- d) La política y, en consecuencia, la clase política, sin omitir a los partidos mismos, se observan por la sociedad con una buena dosis de escepticismo.

¿Para qué sirve?

Estos cuatro productos, algún día “milagrosos”, han perdido su encanto. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas representan una nueva propuesta para refundar la democracia y regresar a ésta el brillo que el ejercicio político, de gobierno y de justicia han perdido ante la sociedad.

2. Después de casi diez años, el ejercicio del derecho de acceso a la información ha probado que no es, como algunos de sus adversarios y denostadores quisieran convencernos, un arma que solo sirve a los ciudadanos y perjudica u obstruye las acciones de gobierno. Esto no es cierto de ninguna manera, son paranoias del poder y obsesiones de discrecionalidad motivadas por abiertas o subyacentes intenciones de algunos funcionarios que no quieren ser vigilados.

Nuestra sed para desarrollar estas reflexiones y tesis ha sido la de persuadir de que los beneficios de la transparencia y el acceso a la información alcanzan a todos por igual, sin importar el lado en que nos encontremos ante la barandilla del poder, ya sea atrás de la ventanilla o haciendo fila para solicitar un servicio. Como derecho fundamental que es, también reciben sus generosos frutos la democracia y el sistema político mismo en su totalidad.

3. El derecho de acceso a la información ha seguido la trayectoria de la mayoría de los derechos fundamentales: primero son prohibidos por el poder; después aceptados de hecho y, finalmente, reconocidos en el marco jurídico y protegidos por el mismo Estado.

Otra sed que alimentó nuestras ideas fue la de alertar que la lucha por la transparencia no terminó con la aprobación

de la Ley, pues a partir del ejercicio del derecho de acceso a la información se ha desatado una reacción de los factores reales de poder que, lesionados en sus intereses, exigen una reconsideración para rectificar, ponderar y, si es posible, echar atrás las conquistas de este derecho fundamental. Son aquéllos que siguen considerando que entregar información pública es síntoma de debilidad y no testimonio de fuerza del poder público.

Las amenazas y las asechanzas se multiplican. Las actuales son etapas de forcejeo, abierto y soterrado, que nos permiten pronosticar, sin ser Nostradamus ni nada por el estilo, que si el derecho de acceso a la información no cuenta con más aliados, pronto quedará como un derecho testimonial, simbólico; una flor de papel más de la retórica.

4. No hay duda de que, gracias a los progresos del derecho de acceso a la información, el país es otro, pero su avance vertiginoso no ha sido uniforme y existen trincheras que es necesario reforzar. Ésta es otra sed, debemos reconocer que la revolución que ha construido la información tiene fisuras importantes, y el fundamental es que el cambio ético no transita paralelo con el nuevo derecho. Si no hay un cambio de mentalidad y de actitudes, los triunfos de la transparencia y el derecho de acceso a la información serán inevitablemente fugaces. Su trascendencia en el tiempo depende de nuestra capacidad para construir una nueva ciudadanía y un nuevo perfil del funcionario público.

Diez años después de aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

¿Para qué sirve?

Gubernamental, hay ciudadanos que todavía no creen que tienen derecho a preguntar, a exigir cuentas claras, a denunciar anomalías; aún existen funcionarios que viven con la creencia de que la información es de su propiedad, que proporcionarla es un acto de filantropía política y que, en última instancia, no dar información es un delito menor, pecado venial, del que pronto pueden ser disculpados.

Existen ciudadanos escépticos y servidores públicos que todavía no son especies en extinción, a quienes es necesario llevarlos a empujones para que, respectivamente, crean en sus derechos o que cumplan con sus nuevas responsabilidades de información. En resumen, estemos conscientes de que el cambio ético hasta el momento no va en consonancia con la transformación jurídica alcanzada.

No claudiquemos, aceptemos que somos herederos de años, de cientos de años, de una cultura autoritaria que caminó de mano sudada con la opacidad. Nuestros abuelos indígenas construían pirámides de líneas simples y desnudas, trampa para las miradas superficiales; seguro casi infranqueable de los verdaderos tesoros de los hombres de mando. No se conformaban con guardarlos en lo más profundo, los rodeaban de entradas secretas y falsas pistas.

Los españoles nos heredaron los grandes arcones y los fastuosos roperos, con sus no menos herméticos candados, donde podía haber cosas tan ingenuas como el primer rizo del nieto, o pruebas vergonzosas, como la carta y testimonio del desliz de la abuela, pero también se

escondían bajo siete llaves las leyes de la metrópoli, esas que se “acataban pero no se cumplían”.

La vida institucional moderna, en la misma tónica de vocación por el misterio y lo impenetrable, está ligada a los lentes oscuros, a los vidrios polarizados, a las palabras insondables, a los gestos enigmáticos; a la voz baja y al oído para la orden letal. En suma, desde siempre el poder en México, no solo ama la oscuridad, es lo que respira y de lo que se alimenta; su ventaja y privilegio.

Por todos estos antecedentes, estemos también conscientes de que toda revolución que no apuntala sus cambios estructurales, legislativos e institucionales con una renovación de valores de la sociedad y no solo de las élites, es una revolución necesariamente transitoria.

El punto de partida del nuevo cambio es reconocer que no es suficiente la creación de leyes, y así lo ha demostrado nuestra historia. Si una revolución se redujera a nuevos ordenamientos jurídicos y sanciones, México sería una nación habitada solo por santos.

Conviene hacer otra consideración en esta línea de argumentación. Todas las leyes, por más precisas que sean, tienen un espacio de libertad, de subjetividad. El control de esta discrecionalidad nos remite a reconocer que todo poder público se mueve en un marco de probabilidades en las que el funcionario se maneja. Éste es un riesgo inminente, y un ejemplo de ello es la distinción muy particular que hacen algunas autoridades, al clasificar la información reservada y confidencial, testimonio de la

necesidad urgente de acotar esa subjetividad¹⁰⁷. Si logramos que el nivel ético de la sociedad se eleve, ese vacío abierto a la discrecionalidad recibirá la presión de los valores aceptados por la mayoría. Al principio puede ser una presión difusa, pero poco a poco el funcionario caerá en la cuenta de que no basta con cumplir con la ley mínimamente, sino que también tiene que acatar el espíritu ético demandado por la gente; desobedecerlo, utilizar la discrecionalidad en forma arbitraria, es caer víctima de la sospecha de ilegalidad.

En suma, si se aspira a que el derecho de acceso a la información se asuma por las autoridades como toda una política pública, debemos considerar que la ética es el único candado que puede evitar la mala utilización de los inevitables vacíos legales. En diez años de vigencia de la ley federal solo dos funcionarios han sido sancionados por no acatar las resoluciones del IFAI, obviamente hasta el momento no hemos podido elevar el castigo a quienes la burlan y tampoco hemos sido capaces de generar la culpa personal por no cumplir cabalmente la obligación institucional de otorgar la información. No hay entre los servidores públicos un castigo legal que los disuada ni el auto reproche moral que provoca la inquietante sensación de que no se es digno de ocupar una función pública.

¹⁰⁷ La iniciativa de ley presentada en el Senado por parte del PRI y del ecologista hace frente a este problema de la clasificación, además de declarar definitivas e inatacables las resoluciones del IFAI, establece un recurso especial y excepcional que se sustanciará ante la Suprema Corte de Justicia la que deberá de decidir en caso de conflicto si efectivamente se trata de un problema de seguridad nacional. El recurso solo lo podrá interponer el Presidente de la Cámara de Diputados, los Presidentes de los organismos con autonomía constitucional. En el caso de la Administración Pública Federal, el único que puede interponer el recurso sería el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Esta “sed” nos conduce a la propuesta fundamental del texto que sintetizo así: Es necesario armonizar lo bueno y lo legal, el interés privado y el interés público; mientras no se haga esto, todas las energías e imaginación las enfocan los funcionarios a violar la ley, pues bien se dice, “hecha la ley, hecha la trampa”. Leyes que no cuentan con la sociedad para exigir las y la intención de obedecerlas, provocan desobediencia reiterada y la necesidad de crear más y más leyes, aumentando la complejidad de la vida de los ciudadanos y convirtiendo en infructuosa su participación. Toda la maraña de leyes acaba en la ineficiencia, en el atasco de los asuntos administrativos y en la opacidad.

Una ética sin leyes son ilusiones, pero leyes sin actitud ética son inútiles; sin valores compartidos y aceptados, sin el ánimo de aprovechar sus alcances, sin satisfacción al obedecerlas, son vencidas por los funcionarios corruptos. La ley viene de la ética y debe regresar a la ética, se producen y se reproducen alternativamente; lo ideal es el logro de un Estado y una sociedad menos *juridificada* y más llena de valores humanos¹⁰⁸.

Antes de seguir hagamos un poco de autocrítica, pues existen varios obstáculos en el impulso de la ética como un proyecto de avance en las conquistas formales del derecho:

¹⁰⁸ Mauricio Merino en su conferencia en la *IX Semana Nacional de Transparencia*, 19 de septiembre de 2012, versión estenográfica en el Portal del IFAI, considera que la ética de la transparencia y el acceso a la información debe abarcar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos; ética que debe vincularse con los valores democráticos, el derecho y la gestión pública.

- a) De entrada debemos reconocer que estar del lado de la ética es arriesgarse a recibir el título de romántico, iluso o soñador; más inclinado a formar parte de un trío yucateco que apto para exhibir a los magos de lo oculto inmersos en la burocracia.

No hay tal “irrealismo”. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sostiene: “La ética puede ser puramente instrumental, puede ser solo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética del gobierno es una condición *sine qua non* para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella”.

- b) Otro obstáculo es el gran terror que se tiene en el sentido de que, al recurrir a la ética, se caiga en el feo y aburridísimo vicio de moralizar; a que este proyecto de solución se reduzca a una variación del Sermón de la Montaña. Efectivamente, sí existe un peligro de que, al utilizar la ética en apoyo a la transparencia y al acceso a la información, se tenga que referir a conceptos como lo legal y lo inmoral, lo justo y lo injusto, y lejos de provocar los comportamientos cívicos adecuados, la solución ética se enrede en discusiones religiosas o pseudofilosóficas muy íntimas y personales. Si la cruzada a favor de la transparencia pública huye de la contaminación de los partidos políticos, con mayor razón debe hacerlo de las convicciones relacionadas con la divinidad y la salvación del alma y de elucubraciones sin asidero.
- c) Otro obstáculo para embarcarse en el proyecto de la ética es de carácter mercadotécnico y pragmático,

debido a que el tema ético representa una cruzada en la que es difícil observar resultados concretos y medibles; no se cortan listones ni genera reuniones que atraigan a los medios de comunicación. La pátina de la cultura cívica no está a la altura de la imagen, la diversión y el manejo de emociones de las políticas públicas hermanadas con el espectáculo.

- d) El impulso a la ética es un proyecto que exige tiempo, mucho tiempo, tanto tiempo como el que necesitamos para cambiar una actitud de años y años. A funcionarios impacientes, obsesionados por los lapsos perentorios y breves, no les resulta de ningún atractivo la lenta transformación de los hábitos.

En suma, los servidores públicos se niegan a embarcarse en una empresa en la que se corre el peligro de ser acusados de enemigos del laicismo; un proyecto sin glamour mediático y, por si fuera poco, con pocas posibilidades de presumir el éxito, pues el cambio de actitud es siempre *tardoncito*; francamente no tiene mucho atractivo.

Contra estos obstáculos tenemos que luchar. No son, no pueden ser insuperables, más aún si tomamos en cuenta que un importante síntoma de crisis de una institución, es que lo deseable para cumplir plenamente su responsabilidad y mejorar la realidad que enfrenta, no se desee y, por lo tanto, ni siquiera se emprenda.

Crear en la ética es creer que el ciudadano y el burócrata son capaces de cambiar sus conductas, pero para ello es indispensable el conocimiento y el convencimiento

de los beneficios de una conducta transparente, además de fomentar la toma de conciencia sobre los perjuicios nefastos inherentes a la opacidad en la gestión pública. Es decir, no basta colocar la transparencia y el acceso a la información como algo deseable y sin discusión, sino que exige difundir los beneficios que producen y el daño que resulta de su transgresión. Solo con la ayuda de la ética se podrá cumplir con la letra y el espíritu de la Ley y abatir la corrupción y la impunidad.

El conocimiento de la ética no puede darse en abstracto, sino solo en la práctica; no exclusivamente con la transmisión del conocimiento intelectual, sino con el ejemplo. Solo así vamos a convencer de la belleza moral de la transparencia. El IFAI debe ser, en su actividad, el paradigma de los valores de la ética, y en este rubro hay mucho por hacer. Una muestra de este hueco es que la institución no cuenta con un Código de Ética actualizado de acuerdo con sus competencias institucionales, menos un Código que integre las reformas sobre los derechos fundamentales del artículo primero de la Constitución¹⁰⁹.

Las nuevas responsabilidades del Instituto otorgadas por la recién aprobada Ley de Protección de Datos Personales, exige la difusión de principios éticos tan ricos como complejos. En virtud de que se trata de una ley de mínimos el IFAI impulsa la autorregulación de los sujetos, que consiste en convenios que desean compartir las personas físicas y morales para ampliar y complementar lo que

¹⁰⁹ Sobre las repercusiones que tendrá la nueva reforma constitucional en los actores involucrados, consúltese el artículo de Pedro Salazar Ugarte: “De las garantías a los derechos y de la Constitución a la realidad” [Becerra, Ricardo (Coordinador), Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años, Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)-Siglo XXI editores, México, 2012. Pág. 189-211].

dice la ley, compromisos voluntarios que favorecen una mayor confianza a sus productos y servicios. El instrumento que impulsa el IFAI para la autorregulación son precisamente los códigos de ética; mismos que en el caso del IFAI deberá ponerse al día.

Para que realmente funcione un Código de Ética se necesita que no sea un documento de vitrina, impreso en papiro, reliquia para la contemplación, sino un instrumento de acción, apoyado por un programa donde se observe cómo los valores éticos de la ley se aplican en las actividades y resoluciones de la institución. Esta posición ejemplar del IFAI como impulsor de la ética, deberá propiciar, tanto el ejemplo a seguir por parte de otras instituciones y particulares, como lograr que el tema se mantenga en permanente debate ante la opinión pública. Esto es condición indispensable para obtener la adhesión de la sociedad.

La luz de la transparencia todavía es una luz parpadeante y rodeada de celadas y zancadillas a cual más peligrosa, por ello, y de acuerdo con el consejo de Ortega y Gasset¹¹⁰, debemos asumir la actitud del luchador y no la del victorioso. Quien se siente ganador piensa que va en línea recta, no se preocupa por convencer ni sumar convicciones, su obsesión es apurarse por tomar posesión de lo supuestamente conquistado. El luchador, en cambio, parte de la convicción de que el enemigo existe, y en el caso de la transparencia y el derecho de acceso a la información por supuesto que existe, son varios y, lo peor, algunos difíciles de identificar.

¹¹⁰ Ortega y Gasset, José, *Obras Completas*, tomo, 3 Alianza Editorial, España, 1994, p. 88.

¿Para qué sirve?

Es un enemigo poderoso, peligroso y, no sé si respetable, lo más probable es que no mucho; de lo que estoy seguro es que no se tienta el corazón para vencer o al menos dejar sin efectos prácticos el ejercicio del derecho de información. Esto nos obliga a procurarnos todos los aliados posibles y utilizar todos los instrumentos jurídicos y de persuasión de la opinión pública. Nos obliga a reclutar bajo la bandera de la transparencia y el derecho de acceso a la información el mayor número de fuerzas que podamos entre la sociedad civil, en los medios de comunicación, en los sectores intelectuales y empresariales.

Para evitar, como en todas las revoluciones, los retrocesos, las claudicaciones y las traiciones, no hay mayor garantía de triunfo que seguir lo que recomienda nuestro constituyente: considerar a la democracia: “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida”. Es decir, integrar principios, leyes, instituciones y cultura política en favor de la revolución del derecho de acceso a la información.