

PREFACIO

Después de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) –y de una cultura del secreto nada revolucionaria, pero decididamente institucional– el nuevo milenio pareció revestirse de ánimos reformadores en pro de la transición a la democracia, la apertura y la transparencia en torno al quehacer público. Con el gobierno de Fox llegaron –y se fueron– incontables esperanzas, colgadas con alfileres de un sistema resistente al cambio. Las ventanas de oportunidad para empujar cambios trascendentales duraron poco, las capacidades dejaron mucho que desear y prerrogativas añejas se siguieron reproduciendo. Si bien el aire del cambio fue efímero, sí le dejó a México una herramienta excepcional: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que entró en vigor el 12 de junio de 2003.

Este libro es un esfuerzo multidisciplinario por evaluar los alcances y los límites de la LFTAIPG. Incluye la visión de numerosos expertos en torno a una serie de temas diversos, para cada uno de los cuales se ha puesto a prueba la factibilidad de acceder a información que, hasta hace poco –y en no pocos casos, todavía– se consideraba “sensible”. Para cada uno de estos temas el acceso, por parte de las y los ciudadanos, a información gubernamental potencialmente constituye un eje central del cambio hacia prácticas más transparentes, honestas y responsables frente a la población.

Como queda claro en los artículos del volumen, este potencial aún no se realiza plenamente. Hay una serie de problemas y complicaciones en el ejercicio cotidiano del derecho a la información. Algunas de estas complicaciones son implícitas al ejercicio mismo de este derecho, frente a un entramado legal, burocrático, programático y terminológico sumamente complejo. Otras se desprenden de la resistencia del sistema mismo y de las lagunas de la ley, que en conjunto han dado pie a abigarrados procesos generados con tal de no proveer la información solicitada.

A pesar de contar con un sistema y mecanismos ejemplares para acceder a la información de la administración pública federal, los artículos dan fe de la dificultad implícita en el ejercicio del derecho a la información. Las autoras y autores son expertos en cada uno de los temas que cubren –y aun así muchos de ellos tuvieron que solicitar varias veces la misma información para poderla obtener. Si la formulación de las preguntas no es inequívoca al 100 por ciento, probablemente será negada. A la vez, si la pregunta no ha sido formulada a la oficina correcta, tampoco habrá respuestas satisfactorias.

La implicación de tener que dominar el lenguaje oficial y el organigrama de unidades responsables al interior de cada dependencia federal es, por lo tanto, el primer gran obstáculo, cuyo grado de dificultad se eleva a la potencia al tratarse de ciudadanos y ciudadanas comunes. Se trata de un lenguaje que no se aprende en la escuela, y que no se usa en la vida cotidiana, a menos que se forme parte del aparato gubernamental. Ningún ciudadano está obligado a dominar este lenguaje, con la excepción de aquellos momentos en que requiera información del gobierno o de programas y presupuestos gubernamentales.

El segundo problema implícito es la lejanía geográfica (y a veces lingüística) de la inmensa mayoría de la población con las instancias de representación del gobierno federal. Para la vida y el desarrollo de una comunidad de indígenas de Los Altos de Chiapas, la información respecto a la utilización y explotación de las cuencas de agua en su región puede ser fundamental. Sin embargo, además de hablar otra lengua, desconocer el lenguaje oficial y la oficina responsable para tratar el tema, esta comunidad probablemente desconoce las opciones que (no) están a su alcance para solicitar la información relevante por medios electrónicos. Aunque supieran del derecho a la información y de la LFTAIPG, simplemente les sería muy complicado ejercerlo.

Estos dos obstáculos quedan nítidamente ilustrados en el balance de usuarios y solicitudes de información que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha hecho. Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG al 6 de noviembre de 2006, 60 mil 900 usuarios hicieron 159 mil 100 solicitudes de información. De este total, 99 mil solicitudes les correspondieron a tan sólo 8 mil 500 usuarios, la mayoría de los cuales se ubican en la zona metropolitana del país. Es decir, casi dos terceras partes de las solicitudes están concentradas geográficamente y corresponden a una población que tiene mayor acceso al lenguaje y conocimiento de las estructuras del gobierno federal que ninguna otra en el país.

Algunos de los artículos incluidos en este volumen ponen el dedo en otra llaga, que se desprende de la LFTAIPG misma, más que del ejercicio de un derecho complejo: la ley permite y valida que la autoridad declare la información solicitada como inexistente. Ya sea por el desorden imperante en los archivos o por considerar que cierta información no debe ser entregada –o, incluso, por decidir que a cierto solicitante se le hará el proceso “cansado”– la declaración de inexistencia se ha vuelto un recurso cada vez más común. Las estadísticas del IFAI corroboran lo que algunos autores del libro manejan como tesis intuitiva (no sin un dejo de sarcasmo): si en 2003 hubo 551 respuestas de inexistencia por parte de las dependencias federales, en 2006 este número ya se había elevado a

2 mil 686. De manera proporcional se han incrementado las quejas de los usuarios ante el IFAI por inexistencia.

Este es, sin duda, uno de los problemas más serios de la ley –porque ofrece una defensa prácticamente gratuita al funcionario público que juzga, de acuerdo a estándares no establecidos en la ley, qué información será reservada. El IFAI ha desempeñado un papel importante en argumentar por qué determinada información tiene que existir, de manera forzosa, obligando a que la instancia en cuestión entregue los datos y, como tal, evidencie que sí existen. Pero también ha ocurrido que tanto gobierno como IFAI concuerdan en torno a la inexistencia de información que, en realidad, sí existe. Esto pasó, por ejemplo, cuando la Secretaría de Hacienda dejó de entregar el tomo III del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados y al público en general, lo declaró inexistente ante solicitudes de información, pero terminó poniéndolo al acceso generalizado en su página de internet ante la petición expresa del Secretario de la Función Pública.

Por último, hay dos ausencias graves en las previsiones de la LFTAIPG: el acceso a información respecto a los recursos federales que se transfieren a otros órdenes del gobierno e instancias diversas, así como el acceso a información sobre los ingresos federales. Tal como lo apuntan varios autores y autoras de esta publicación, la claridad, transparencia y rendición de cuentas en torno a los recursos de los que dispone el gobierno son fundamentales para la construcción de un arreglo democrático. Un gobierno que no rinde cuentas de los recursos de los que dispone, ni de cómo se integran, resguarda tras muros anchos el factor central que determina su operación. Además, niega implícitamente lo que todo ciudadano y ciudadana debe saber: que los recursos públicos son públicos, porque provienen de la población o de bienes que pertenecen a la nación.

Hoy por hoy, la mayoría de los recursos que integran el Presupuesto de Egresos de la Federación se transfieren a otras instancias. Trátese de aportaciones federales para la educación, la salud y la infraestructura, o de participaciones federales que devuelven a los estados y municipios parte de la recaudación tributaria, son sumas inimaginables las que responden a estas categorías. Pero el gobierno federal entiende que su responsabilidad sólo llega hasta el momento del desembolso del recurso –lo que sucede después, es harina de otro costal. Este desentendimiento y la falta de voluntad para condicionar los recursos a la entrega de informes detallados no sólo es un problema grave en materia de transparencia, sino también en cuanto a la instrumentación de políticas nacionales. ¿De qué le sirve a la Secretaría de Salud, por ejemplo, elaborar políticas nacionales, si no tiene informes de cómo se ponen en práctica en cada estado? En los hechos, el federalismo también es un escudo importante para declarar cierta información como

DERECHO A SABER balance y perspectivas cívicas

inexistente. Este escudo operará hasta que haya leyes de transparencia de buena calidad en todos los estados.

DERECHO A SABER balance y perspectivas cívicas

Por el lado de los ingresos la situación es aún más grave. De éstos ni siquiera se hace mención, aunque constituyen la bolsa de recursos que luego será gastada y sobre la cual se tendrá que reportar (si bien, de manera incompleta). Año tras año, la Secretaría de Hacienda convenientemente subestimó los ingresos que obtendría por la venta del petróleo mexicano en el mercado internacional. Esto le daba manga ancha a la hora de disponer de recursos excedentes. Más allá de esto, los beneficios fiscales con los cuales cuentan algunas grandes empresas o personajes acaudalados se rigen por el secreto fiscal. Sin embargo, implican que el gobierno dejará de generar ingresos que, de otro modo, se integrarían a los recursos públicos para la operación de programas sociales muy necesarios. No poder acceder a esta información, que tiene un impacto directo en la población en general, pone en desigualdad ante la ley a distintos ciudadanos. No quedan claras las razones por las cuales un beneficiario de Oportunidades y la beca que recibe sean públicamente identificables, mientras que el secreto envuelve las exenciones tributarias. Ambos implican un costo a la bolsa disponible de recursos.

DERECHO A SABER balance y perspectivas cívicas

El tema de la transparencia y el acceso a la información es inagotable. Tiene aristas, ángulos y claroscuros que se seguirán entendiendo, definiendo y resolviendo a lo largo de muchos años. México está apenas iniciando a construir el edificio democrático. Pero, como en muchos otros casos, son las primeras piedras las que son determinantes. Este volumen presenta el estado del arte de la transparencia en México al 2006. Como tal, es una radiografía de los cimientos de la transparencia y el acceso a la información en nuestro país.

Helena Hofbauer Balmori
Abril de 2007