

LOS LÍMITES DE LA “TRANSPARENCIA INTERNA”: EL USO ELECTORAL DE RECURSOS FEDERALES EN LAS ELECCIONES OXAQUEÑAS DE 2004

Jonathan Fox y Libby Haight

El debate público en torno al uso electoral de programas gubernamentales suele suponer que el partido en el poder invierte recursos públicos para apoyar a sus propios candidatos. Sin embargo, en un ejercicio de “transparencia interna” dentro del gobierno federal, días antes de las elecciones para gobernador de Oaxaca en 2004, mandos medios de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) documentaron el desvío sistemático de recursos federales a favor del PRI. Funcionarios de la Sedesol comisionaron un estudio, hecho por personal de campo de la Delegación Sedesol en Oaxaca, titulado *Los programas de desarrollo social en Oaxaca y el uso político partidista del PRI con la colaboración de funcionarios de la Sedesol estatal*. Con lujo de detalle, estos funcionarios informaron que:

[...] una constante ha caracterizado en los últimos tres años la ejecución de los programas de la Sedesol y la aplicación de los recursos federales que es el uso político de los mismos por parte del gobierno del estado favoreciendo a organizaciones sociales y ayuntamientos priistas para mantener y ampliar su base social cautiva. La desviación de recursos públicos federales no sólo contribuyó al ascenso de Murat al gobierno del estado, también ha coadyuvado a la elección de diputados al congreso local, federal y al senado de la república, así como a la elección de presidentes municipales, por ello no es una sorpresa que actualmente estén siendo utilizados para apoyar la campaña del candidato del PRI a la gubernatura del estado Ulises Ruiz O. [...].

[...] Lo preocupante para la Sedesol lo constituye el hecho de que directa e indirectamente se contribuye a y se facilita el desvío de recursos, su pretexto del sub ejercicio presupuestal, el blindaje electoral y la amenaza de tomas de instalaciones, circunstancia a la que no es ajena la red de colaboradores de la delegación hacia el gobierno del estado que llevan actuando varios años con deslealtad y la mayor impunidad.

A pesar de que la Secretaría ha tomado cartas en el asunto con la destitución de Delegados y Subdelegados, los esfuerzos seguirán siendo insuficientes

en tanto no se vaya a fondo desde la decisión central en la depuración de los funcionarios que han sido cómplices de la inmoralidad y la corrupción, en tanto no se corrijan las prácticas internas que facilitan el modo de operar del gobierno del estado y en tanto no se tomen medidas que permitan que los recursos lleguen realmente a su destino final.

A unos días de que se realice la elección para gobernador y congreso local, puede anticiparse, en caso de llegar a la gubernatura el candidato del PRI, un Oaxaca sumido en los próximos años en la violencia y la inestabilidad sociopolítica permanente.

A continuación, el documento precisó una larga lista de mecanismos administrativos que la red de aliados del gobernador utilizaba para desviar recursos, incluyendo los nombres, apellidos y cargos de los operadores claves, los cuales incluían hasta funcionarios inhabilitados que habían trabajado en altos puestos del gobierno estatal. Según uno de los funcionarios que preparó el estudio, este documento fue entregado a las oficinas centrales de la Sedesol, pero fue archivado sin producir ninguna acción o respuesta por parte de sus mandos superiores.

Un año después, ese funcionario facilitó una copia del documento a investigadores académicos, como elemento dentro de un estudio sobre la transparencia y la rendición de cuentas, bajo la condición de conservar su anonimato.

Los investigadores, al conocer el documento, intentaron poner a prueba la LFTAIPG solicitándolo a la Sedesol y señalando su título exacto en la solicitud (número de folio: 0002000016905). Pero la Secretaría negó la existencia del documento, respondiendo oficialmente que el estudio solicitado no era un “documento oficial” –ni podía serlo– por la naturaleza de su contenido. Dicha lógica se planteó así en la misma respuesta:

[...] le informamos que el documento al que se refiere en su solicitud, no ha sido elaborado por esa Delegación, toda vez que no es una atribución ni actividad encomendada a esa representación federativa, de conformidad al artículo 44 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, además de que la elaboración de cualquier documento de esa índole contraviene lo establecido en el artículo 53 fracción I del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, que a la sita establece que los programas que maneja la Sedesol son de carácter público, estando prohibido su uso con fines políticos electorales y/o de lucro. (Respuesta de la Sedesol a la solicitud de información núm. 0002000016905, 26 de abril de 2005).

En otras palabras, la Sedesol argumentó que le estaría prohibido elaborar un documento con ese contenido porque documenta actividades que son ilegales. Según la Sedesol, nunca comisionaría un estudio que hable del uso electoral de programas sociales, porque dicha actividad va en contra de la ley.

Dada esta respuesta, los investigadores interpusieron un recurso de revisión ante el IFAI para impugnar la negativa de la dependencia (número de expediente del recurso 730/05). No sólo se estaba impugnando la negativa de la existencia del documento, sino que también se rechazaba el argumento de que la Sedesol no podía haberlo producido.

En el transcurso de la revisión del caso, a cargo del Comisionado Ponente Alonso Lujambio, se entregó una copia del documento solicitado como elemento probatorio de su existencia. Asimismo, la investigadora solicitante se presentó en una audiencia, en la cual mostró que, si se revisaba el menú del programa Word en que estaba elaborado el documento (particularmente en la sección de “propiedades”), se vería que había sido escrito en una computadora de la Sedesol. En el interés de proteger el anonimato del autor del estudio, no se pudo presentar elementos más precisos sobre su origen.

A la hora del debate entre los Comisionados en la sesión del Pleno, hubo un consenso en torno a rechazar la lógica que Sedesol había presentado en su respuesta a la solicitud. Los Comisionados estaban de acuerdo en que el carácter del contenido del documento no prohibiría que fuera elaborado por la Secretaría. Más bien, concordaron en que sí era posible que el documento podía ser un documento interno comisionado por la Sedesol.

Pero, para poder revocar la negativa de Sedesol, el Comisionado Ponente requería de pruebas que demostraran, sin lugar a duda, que el estudio en cuestión fue elaborado por la Sedesol. En consecuencia, buscaron elementos dentro del mismo que les dieran esa seguridad, revisando si el documento estaba impreso en papel membretado o si tenía el sello oficial de la dependencia. Como el documento no contaba con esos elementos, terminaron confirmando la respuesta de Sedesol.

Aunque el documento en cuestión entró en el dominio público a la hora de la sesión del Pleno del IFAI (se reprodujo en su totalidad en el recurso de revisión, pues fue entregado como elemento de prueba), y a pesar de la presencia de los medios de comunicación en la sesión, el documento nunca fue difundido por la prensa nacional. Algunos medios no lo consideraron noticia. Otros, al escuchar el argumento que presentó la Sedesol para declarar la inexistencia del documento, el cual confirmó después el Pleno del IFAI, dudaron de su credibilidad. Desde entonces, el documento ha quedado archivado en el expediente del recurso de revisión ante el IFAI, sin llamar la atención. Tal vez la importancia de su

contenido, sus consecuencias para la sociedad oaxaqueña y su peso como elemento para los medios de comunicación sólo queden claros después de la reciente crisis en Oaxaca.

El presente caso nos muestra cómo fallaron tanto la “transparencia interna” como la “transparencia externa” en sus respectivos intentos para fomentar la rendición de cuentas. Primero, cuando tras realizar el estudio sobre el manejo político de los programas sociales en Oaxaca, en el que se documentan y señalan abusos del poder sistemáticos con enorme precisión, funcionarios públicos honestos entregan los resultados documentados a sus superiores, pero éstos los ignoran. Así fracasó la “transparencia interna.” En un momento posterior, académicos externos pusieron a prueba la capacidad del nuevo sistema de acceso a la información, exigiendo que se reconociera oficialmente la existencia de documentación interna. Pero, lo que parecía ser una gran ventaja (contar con un ejemplar del documento para fin de probar su existencia) no fue suficiente para convencer a los Comisionados del IFAI. El compromiso que los académicos habían adquirido con el autor del estudio para proteger su anonimato les dejó indefensos ante el hecho de que la mayoría de los Comisionados del IFAI buscaban pruebas que eran imposibles de entregar. Pero además, el IFAI no ejerció su capacidad potencial para investigar en forma independiente sobre el origen del documento. Por ejemplo, podían haber investigado más a fondo la circulación del documento dentro de las oficinas centrales de la Sedesol. Así fracasó también la transparencia externa.

Aquí hay tres aprendizajes más generales que cabe destacar. Primero, cuando hay abusos de poder es muy posible que funcionarios honestos hayan elaborado documentos o estudios internos que los documenten. Segundo, en el actual sistema oficial de acceso a la información pública, si una dependencia declara que tal documento es inexistente, la ‘carga de la prueba’ recae sobre el solicitante. Ello da lugar a un tercer aprendizaje: cuando una dependencia niega la existencia de cierta documentación que, por otra parte, un solicitante reclama que sí existe, el IFAI podría hacer mayor uso de su derecho de investigar en forma independiente, para así evitar el problema de tener que creerle a uno u otro.