

Alonso Lujambio / Transparencia, ¿qué sigue?

Reforma – Enfoque (13 de julio de 2008)

A finales de 2006 sucede algo inédito en la política mexicana: los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, pertenecientes a las tres grandes fuerzas políticas del país, anuncian la presentación de una iniciativa conjunta de reforma al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia. La iniciativa fue retomada por los ocho líderes de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados y de inmediato fue turnada a comisiones para su análisis. El 6 de marzo de 2007, dicha Cámara aprueba por unanimidad la reforma constitucional. El Senado hace lo propio un mes y 18 días después, el 24 de abril. Cuatro días después se pronunciaba con gran diligencia a favor, y también por unanimidad, el primer congreso local: fue Tamaulipas. Durante mayo, junio y julio otros 20 congresos locales aprobaron unánimemente la propuesta. El 20 de julio de 2007, el Poder Ejecutivo federal publicaba la reforma en el Diario Oficial de la Federación. En unas cuantas semanas se producía una gran mutación en el orden constitucional mexicano, de extraordinarias consecuencias en materia de transparencia gubernamental. Sólo 45 constituciones del mundo ponen el derecho a la información pública como exigencia del máximo rango. Son, sin embargo, variadas sus aproximaciones, según se desprende de un estudio reciente de Pedro Salazar Ugarte. Visto el arreglo constitucional en perspectiva comparada es claro que el mexicano es el más exigente. El nuevo 6o. constitucional elimina asimetrías y dota de principios al derecho de acceso a la información, principios que las 33 legislaciones en la materia deben recoger, pero también establece unas sólidas bases institucionales para la protección de ese derecho y de esos principios. Pero no sólo eso: el nuevo marco constitucional también prescribe el modo en que, a través de medios tecnológicos de punta, ha de potenciarse el uso ciudadano del derecho ciudadano de acceso a la información en la Federación, en los estados y en los municipios. Veamos brevemente el estado que guarda la compleja implementación del nuevo 6o. constitucional en relación con las infraestructuras institucional y tecnológica apuntadas.

La infraestructura tecnológica

Desde junio de 2003, cuando entra plenamente en vigor la Ley Federal de Transparencia, los ciudadanos mexicanos le han hecho a la administración pública federal 317 mil solicitudes de información (corte al 30 de junio de 2008). El año en que más se ha ejercido el derecho a la información ha sido 2007, el primero de la presente administración: se presentaron 94 mil 723 solicitudes. Del conjunto histórico de las solicitudes, el 96.4 por ciento se han presentado a través del sistema electrónico llamado "SISI" (www.sisi.org.mx). Es esto lo que más ha llamado la atención en el mundo de la experiencia mexicana: la existencia de un sistema electrónico para que, a través de internet, los ciudadanos puedan fácilmente hacer solicitudes, reciban respuesta y, si no quedan satisfechos, puedan acudir en queja al IFAI para que dicha institución resuelva en definitiva el litigio (ello ha sucedido en 16 mil ocasiones en el periodo mencionado). El sistema electrónico "SISI" permite que todas las personas conozcan todas las solicitudes y todas las respuestas: es una auténtica caja de cristal electrónica que transparenta, valga la aparente redundancia, la política de transparencia. Pues bien: frente a la exitosa experiencia federal, y de

un puñado de estados de la federación, el nuevo artículo 6o. constitucional obliga a todos los Poderes de la Unión (y no sólo al Poder Ejecutivo), a todos los gobiernos de las entidades federativas y a todos los municipios de más de 70 mil habitantes a instalar sistemas electrónicos para facilitar al máximo el uso ciudadano del derecho a saber. La Constitución estableció que en un plazo máximo de dos años a partir de la publicación de la reforma (20 de julio de 2007) dichos sistemas electrónicos deben quedar instalados.

Pues bien: con el fin de evitar la proliferación de sistemas electrónicos distintos, que obliguen a los ciudadanos en todo el país a aprender a utilizar decenas de mecanismos diferentes, el IFAI - con un donativo del Banco Mundial- se dio a la tarea de construir una plataforma tecnológica común llamada Infomex (Información México), un sistema de sistemas independientes, respetuoso de la autonomía de los estados y de los poderes, que, sin embargo, se presenta ante el ciudadano en los mismos formatos y con las mismas pautas y secuencias en su funcionamiento. Se trata pues de facilitar aún más, de potenciar aún más, el uso del derecho a la información en el marco de la nueva exigencia constitucional. No ha pasado ni siquiera la mitad del plazo que ofrece el transitorio constitucional y ya 21 entidades federativas se han sumado al proyecto Infomex. Ya está operando en ocho entidades federativas del país. Hoy funcionan Infomex-Chihuahua, Infomex-Distrito Federal, Infomex-Nuevo León, Infomex-Jalisco, Infomex-Coahuila, Infomex-Veracruz, Infomex-Morelos e Infomex-Hidalgo. Así las cosas, el ciudadano que ya sabe hacer solicitudes de información vía internet al gobierno de Chihuahua, ya sabe en automático hacerle solicitudes al gobierno del Distrito Federal, al de Nuevo León y al del resto de los estados mencionados, por la sencilla razón de que se encuentra con sistemas idénticos en todos los casos. Próximamente se echará a andar Infomex en Aguascalientes, Tabasco, Baja California, Colima, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, México, Oaxaca y San Luis Potosí. En esos estados vive casi el 73 por ciento de la población del país. Los gobernadores de estas 21 entidades federativas han jugado un papel protagónico en el impulso de Infomex. Son 21 gobernadores que expresan toda la pluralidad del país y toda la voluntad de sumarse a un esfuerzo común, constructivo y productivo. Incluso cinco entidades federativas que ya habían construido sus sistemas electrónicos han estado dispuestas a formular los ajustes necesarios para sumarse a la homologación que supone la plataforma nacional Infomex (Aguascalientes, Baja California, México, Tamaulipas y Nuevo León). Esto habla de la visión de Estado que, sin mezquindades y con altura de miras, reina en el ambiente político de México en torno a la transparencia de la vida pública.

Pero también en el ámbito federal se ha expresado esa voluntad: los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya firmaron con el IFAI el convenio para sumarse a Infomex. Lo mismo hicieron los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La administración pública federal migrará en el último trimestre de 2008 del "SISI" a Infomex.

Finalmente, el IFAI está a punto de firmar el convenio correspondiente con Durango y con Yucatán, y está en pláticas con las autoridades de Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán, Sonora, Puebla, Nayarit y Querétaro.

Infomex facilita a las personas el acceso a la información y potencia el escrutinio ciudadano sobre sus gobiernos. Evita al máximo papeleos, largas filas, pérdidas de tiempo. Infomex no le exige al solicitante que pruebe su identidad, pues sigue el estándar internacional que postula que no importa quién pide la información, ni para qué la quiere: lo único que importa es si la información que solicita es pública o no. Para muestra bastan unos cuantos botones: con el arranque de Infomex, en Veracruz y en Morelos se duplicó el número de solicitudes de información; en Coahuila se triplicó; en el Distrito Federal se cuadruplicó. La virtud central del arreglo no está, en todo caso, en Infomex. La virtud está en la norma constitucional que exige a todos los gobiernos, en el mosaico pluralista de la política de México, someterse al máximo escrutinio público a través de sistemas electrónicos. Estamos ante una exigencia constitucional, única en el mundo, de máxima accesibilidad y transparencia. De ese tamaño es la obra del constituyente permanente de México en materia de escrutinio ciudadano. La nave va.

La infraestructura institucional

Por otro lado, el nuevo 6o. constitucional obliga a crear en el ámbito federal y en los estados instancias "especializadas e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión" para que sea ahí donde los ciudadanos puedan presentar sus recursos de revisión cuando, a su juicio, sus solicitudes de información no sean atendidas correctamente. Ésta es la otra decisión fundamental del constituyente permanente. ¿A qué problemática respondió esta nueva exigencia? En el ámbito de las entidades federativas, los tres gobernadores que impulsaron originalmente la reforma observaron que en algunos casos no se creaban órganos garantes especializados para proteger el derecho a la información. Valgan unos ejemplos: en Veracruz, el ciudadano tenía que litigar su derecho de acceso a la información en el Tribunal Fiscal; en Baja California y en Tamaulipas, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; en Baja California Sur en el Tribunal Superior de Justicia. Mala tarde: dichas instancias no especializadas atienden una multiplicidad de asuntos diversos y les toma mucho tiempo desahogar sus procedimientos. Por eso el nuevo artículo 6o. constitucional obliga a crear instituciones dedicadas exclusivamente a resolver litigios en materia de acceso a la información a través, así lo dice, de "mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos" (se agrega el subrayado) a través de órganos u organismos especializados.

En otras palabras: hoy la Constitución pone un énfasis especial en esta garantía individual, en este derecho fundamental. Como mecanismo privilegiado para consolidar nuestra democracia, la Constitución subraya la centralidad del derecho ciudadano a acceder a la información pública gubernamental. Hoy, finalmente, ya existen el IVAI (el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información) y el ITAIT (el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas). En Baja California Sur ya se creó la instancia y en Baja California está a punto de crearse (ya el gobernador presentó la iniciativa correspondiente al congreso local). Todo el país, en fin, está haciendo el ajuste en la dirección correcta. Por eso sorprendió tanto, a tirios y troyanos, la decisión del Congreso de Querétaro de desaparecer la Comisión Estatal de Información Gubernamental y de fusionarla a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Por fortuna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación va a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la reforma queretana. Nuestro máximo intérprete de la Constitución tendrá la última palabra.

En el ámbito federal, el órgano garante ya existe, es el IFAI, pero el IFAI sólo es competente para conocer de los recursos de revisión que presentan los ciudadanos respecto de solicitudes de información presentadas a la administración pública federal. Falta igualar el terreno y crear los órganos garantes correspondientes para el Poder Legislativo, para el Poder Judicial y para los órganos constitucionales autónomos. La obligación de crear dichos órganos corresponde, naturalmente, al Congreso de la Unión. El IFAI, a petición de parte, formuló una propuesta a la Cámara de Diputados. La idea es que un solo órgano garante de acceso a la información opere para el conjunto del Poder Judicial. Igualmente, se ha propuesto que opere un solo órgano para el Poder Legislativo, si bien podrían existir órganos para cada una de las Cámaras federales, y aun para la Auditoría Superior de la Federación. Los constitucionales autónomos deberán también, por ministerio de ley y a partir de la norma constitucional, ser exigidos por órganos garantes de acceso a la información. Lo propio puede decirse de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía y de los tribunales administrativos federales. La creación y conformación de los órganos garantes no podrá ser materia de reglamentos o acuerdos generales que en la materia pudieran expedir los sujetos obligados, pues ello vulneraría la clara intención del constituyente de establecer que los principios y bases contenidos en el nuevo artículo 6o. sean observados en las leyes en el ámbito de las competencias de la Federación, los estados y el Distrito Federal. En este punto es imprescindible, por mandato constitucional, reformar la Ley Federal de Transparencia.

Dos motores

Hay una elegante ingeniería constitucional en la reforma al artículo 6o. pues se crean dos motores para potenciar la transparencia de la función pública: un motor es institucional pues los órganos garantes especializados priorizan la protección de este derecho fundamental para la consolidación de la democracia; otro motor es tecnológico porque al obligar a todos a construir sistemas electrónicos se facilita enormemente, yo diría espectacularmente, el uso ciudadano del derecho a saber. El año 2007 va a ser visto, para la historia de la transparencia gubernamental, como punto constitucional de inflexión pero también como punto de partida de su compleja implementación. La implementación del nuevo artículo 6o. constitucional va por buen camino, si bien -como ya se ha apuntado- le falta un tramo por recorrer. Al final del proceso, en unos cuantos meses se habrá creado una infraestructura única en el mundo para potenciar el derecho de acceso en las democracias, en el complejo contexto de la democracia mexicana (federalista y municipalista).

El tema de la transparencia se va asentando en el paisaje político de México gracias a una impresionante reforma constitucional, por el extraordinario pluralismo con que se construyó y por las consecuencias que está llamada a producir. La transparencia no va a terminar de tajo con el abuso, la malversación, el soborno, el fraude, la discrecionalidad, el favoritismo, la frecuencia lastimosa con que las leyes en México son papel mojado. Nadie debe ser tan ingenuo como para creer que la transparencia será una panacea respecto de todos esos males endémicos de nuestra vida pública. Nadie puede negar, sin embargo, que la transparencia puede y debe convertirse en un instrumento ciudadano para colocarle a nuestros gobiernos un contexto de subrayada exigencia y para empujarlos en la dirección correcta. Si los dos motores se encienden a plenitud,

México habrá dado un paso importante en la construcción democrática del control ciudadano sobre el poder.

El autor es comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Copyright © Grupo Reforma Servicio Informativo

ESTA NOTA PUEDES ENCONTRARLA EN:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1000731-1066,alonso+lujambio ?DocId=1000731-1066&str=alonso+lujambio>