

EL MODELO LOCAL AUSENTE

Miguel B. Treviño de Hoyos

Preparando hace unos meses una presentación para un evento sobre “Transparencia y Tecnología” en los estados, hice un sencillo experimento cuyos resultados me revelaron una parte del problema del acceso a la información en el ámbito local en México. Quería saber cómo había variado el número de solicitudes de información en los últimos dos años, en diez estados elegidos al azar. Al final de mi breve investigación (que confirmó el descenso o, en el mejor de los casos, el estancamiento del interés en el ejercicio de este derecho) la pregunta original terminó siendo irrelevante.

Las respuestas inmediatas a mi solicitud de información, hecha a través de una llamada telefónica, se pueden clasificar en cuatro grupos: 1) “mándame la solicitud por escrito”; 2) “busque la información en nuestro portal de internet y si no la encuentra vuelva a llamar”; 3) “hable más tarde” (repetidamente); y –aunque sólo se recibió de una autoridad local, esta respuesta vale la pena incluirla por tratarse del Distrito Federal– 4) “¿para qué la quiere?”.

Ante esta realidad, mi presentación en el evento buscó subrayar que el problema de la transparencia local no es tecnológico. O sí lo es, siempre y cuando un teléfono, un archivero y una fotocopidora sean entendidos como herramientas tecnológicas que permiten el acceso del ciudadano a la información pública.

Si hoy no tenemos a un solo estado que sirva de modelo, es porque ha ganado el fetichismo tecnológico, la obsesión por el procedimiento burocrático y la visión litigiosa del derecho a la información por encima del deseo de garantizar el acceso generando la forma más fácil para el solicitante. Más que buscar culpables del atraso en los estados, este artículo busca identificar líneas de trabajo para superar el estancamiento.

El Poder Legislativo federal haría una gran contribución si se aprobara la reforma constitucional que detalle el hasta hoy escueto artículo sexto constitucional y estableciera los mínimos con los que deberán cumplir todas las entidades federativas. Igualmente deseable sería que los congresos locales aprovecharan la eventual aprobación de esta reforma, para empujar sus propias modificaciones jurídicas de segunda generación.

Además, hace falta que los IFAI locales reconozcan las necesidades que le son particulares a los procesos de acceso a la información; que volteen a ver, no al IFAI federal, sino a las mejores prácticas internacionales de los órganos locales de acceso a la información, para constatar así que las experiencias exitosas son aquellas en las que cualquier funcionario que recibe a un ciudadano solicitando un documento, no le da muchas vueltas y le entrega la copia de inmediato.

Fortalecimiento institucional

Aunque se ha sobredimensionado el impacto que tendrá, de concretarse, el cambio a la Constitución para poner un piso que aplique a todo el país, es incuestionable su necesidad. Entre otras razones, la reforma hace falta como muro de contención contra aquellos gobernadores, como Francisco Ramírez Acuña, de Jalisco, o Héctor Moreira, de Coahuila, que han buscado impulsar contrarreformas que afectan a leyes que de por sí tienen pocos dientes.

Para que esta reforma tenga un impacto que vaya más allá de fijar los elementos mínimos, los legisladores locales necesitan reconocer la falta de cuidado e interés en lo sustantivo que caracterizó la elaboración de la mayor parte de las leyes locales. La competencia entre estados por contar con su marco jurídico, generada a partir de la aprobación de la Ley federal, resultó una navaja de doble filo: aseguró la entrada de los estados y municipios al tema, pero con leyes hechas a la carrera.

Lo que en su momento fueron hermosas piezas legislativas llenas de grandes propósitos, resultaron instrumentos que dejaron a la burocracia el sartén por el mango para decidir cuándo y cómo se facilita o no un documento. En los requisitos y procedimientos para obtener información pública, la mayor parte de las leyes adolece de amplios márgenes para intimidar al solicitante, demorar la entrega y evadir castigos. Estas acciones disuaden al ciudadano de ejercer su derecho.

Las reformas de segunda generación deben partir del aprendizaje de que los peligros de las leyes de transparencia en México no están en aquello que pueda llegar a obtener el ciudadano. El peligro es tener leyes sin uso ante la infinidad de mañas de la burocracia para evadir y disuadir. Se necesitan leyes radicalmente aperturistas para hacer creíble que la información le pertenece al ciudadano.

Generación de demanda

El que un derecho fundamental no se ejerza no le quita legitimidad. En la práctica, en un país con larga tradición de manejo patrimonialista de los recursos estatales, entre ellos la información, es más difícil romper con esta inercia cuando de parte de la ciudadanía no hay un volumen importante y continuo de solicitudes de información. Puesto en términos de Guillermo O'Donnell, estamos ante “ciudadanos de baja intensidad” en materia de transparencia.

Hay un círculo vicioso en cuanto al desinterés en la información pública: la difusión del derecho es deficiente; no hay conciencia sobre los bienes públicos y privados que se pudieran obtener a partir del flujo de información; y las escasas solicitudes recibidas por las autoridades, por sencillas que sean, reciben un trato burocrático y litigioso que termina ahuyentando a los posibles solicitantes. Asimismo, es importante reconocer que, del lado de la sociedad, el interés en el tema ha sido menor del que se esperaba.

Este elemento, el de ciudadanos que piden y valoran la información pública, es insustituible para que se dé la transición de una sociedad opaca y sigilosa a una donde la transparencia y la existencia de supercarreteras por las que fluye la información pública sean un pilar del desarrollo.

En Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, uno de los grupos más importantes de solicitantes de documentos oficiales es el de los empresarios, quienes han aprendido a encontrar en la información pública oportunidades para hacer negocios con el gobierno o para ganar competitividad dentro de su sector industrial.

Por lo que tiene que ver con la generación de bienes públicos a partir de la información, en México los estados siguen siendo terreno virgen para que la sociedad se organice y diseñe esfuerzos sistemáticos y sostenidos de vigilancia a las autoridades en áreas específicas y para crear una cultura de rendición de cuentas. Idealmente, las leyes de transparencia locales deberían ser el detonador del nacimiento de lo que los norteamericanos llaman *watch dogs* (organizaciones de la sociedad enfocadas a vigilar a las autoridades) para cada una de las áreas del quehacer gubernamental.

En otros países, en el ámbito local se vigila el cumplimiento con las disposiciones presupuestales, los registros de salubridad de restaurantes, los permisos para bares y cantinas, el consumo de agua por empresas públicas y privadas, los registros de emisiones de contaminantes, los permisos para construir y un largo etcétera. En México seguimos

estancados en la cultura de la queja general y sin sustancia, reprobamos a nuestros gobernantes pero no estamos dispuestos a cumplir con nuestra responsabilidad, con mecanismos de control que podríamos tener a la mano.

Redefinición de los IFAI locales

Basta con leer cada semana las controversias listadas en el orden del día de la reunión del pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y contrastarlas con el tipo de solicitudes de información que reciben las autoridades estatales o municipales, para dar cuenta de que si bien la naturaleza del trabajo es la misma, el perfil de los usuarios de las leyes y la sofisticación de los asuntos por resolver son distintos.

Más importante que la diferencia en la complejidad de los asuntos por resolver, es el hecho de que quien solicita información ante las instancias federales probablemente tenga más disposición de hacer trámites por internet y perseverar en un proceso que se puede volver largo. Quien solicita las actas de la junta de gobierno del Fobaproa, o quien quiere conocer los contratos de interconexión de Telmex con otras compañías en poder de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estará dispuesto a dar la pelea hasta el final, así tenga que esperar la decisión de la Suprema Corte. A este tipo de solicitante, de alta sofisticación, no le importa que se revele su identidad: frecuentemente está dispuesto a explicar su causa en los medios masivos de comunicación.

El caso anterior es muy distinto al del vecino afectado por la cantina recién instalada, quien pide a la autoridad municipal una copia del permiso para la venta de bebidas alcohólicas. El solicitante probablemente se sentirá intimidado y bajo amenaza de represalia si la autoridad le pide una identificación. Los IFAI locales necesitan garantizar procesos de acceso a la información sensibles al perfil del usuario local y sus necesidades. Parte del problema en los estados y municipios está en el tipo de capacitación recibida, más orientada a los procedimientos rígidos (siguiendo el modelo federal) que a dejar en claro los principios bajo los cuales se debe resguardar y facilitar el acceso a la información.

Por simplista que parezca, el que cada servidor público fuera enterado de que ante cada solicitud de información se genera la obligación no sólo de entregarla, sino de hacerlo de la manera más práctica, sencilla y barata para el solicitante, sería un punto de partida. El colmo durante el pequeño experimento relatado al principio es que, ante una solicitud telefónica de un elemento de información tan sencillo como el número de solicitudes recibidas, algunas autoridades locales afirmaban tenerlo a la mano, pero

aún así necesitaban que el dato les fuera solicitado por escrito. Es difícil encontrar una manifestación más clara del acceso a la información visto como procedimiento burocrático en vez de como un principio categórico con el que hay que cumplir y para el que se vale usar el sentido común. ¿Qué norma se violaba al pasar el número por teléfono? ¿No hubiera sido lo más barato para todos? Estas preguntas no se las han planteado quienes trabajan en los órganos locales de transparencia.

Nunca es tarde para iniciar una campaña de capacitación en la que a cada servidor público se le repita 20 veces quién es el soberano en materia de información pública. Una vez que la burocracia esté lista para despachar solicitudes minimizando trámites, entonces estaremos listos para que los IFAI locales lancen una campaña de difusión, animando al ciudadano a solicitar lo que es suyo.

El modelo local

Faltan mejores leyes, falta interés ciudadano, faltan autoridades locales sumergidas en la cultura de la transparencia. ¿Por dónde se empieza? Es difícil pensar que un gobernador va a ceder voluntariamente los amplios márgenes de maniobra que son posibles gracias al control de la información pública. Es obvio que sean las organizaciones de la sociedad y las oposiciones locales las que empujen por la apertura.

En México la apertura informativa ha avanzado primordialmente en su calidad de derecho fundamental. Lo que hace falta es plantear la apertura informativa como algo que hay que impulsar a través de medidas de política pública. En el caso de los ejecutivos estatales que se han impuesto como parte importante de sus programas la creación de “ciudades del conocimiento”, como Chihuahua o Nuevo León, también hay incentivos para impulsar la apertura informativa como un determinante de la competitividad. No hay “ciudades del conocimiento”, como tampoco hay estados incubadores de la innovación empresarial, si no es a través de relaciones entre autoridades, empresas, universidades y grupos de la sociedad en las que la información se desplace con velocidad.

Al final, la existencia de un modelo local de transparencia plenamente acreditado nos daría un claro mensaje de “sí se puede” y plantearía el camino a seguir por sus pares.