

**EL FORTALECIMIENTO DEL IDEAL DEMOCRÁTICO MEDIANTE EL
RECONOCIMIENTO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

Pseudónimo: Conciencia Ciudadana

EL FORTALECIMIENTO DEL IDEAL DEMOCRÁTICO MEDIANTE EL RECONOCIMIENTO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

“Un gobierno del pueblo sin información para el pueblo, o si éste no posee los medios para adquirirla, es el Prólogo a una Farsa o a una Tragedia o quizás a las dos. El conocimiento siempre gobernará a la ignorancia y un pueblo que pretende gobernarse a sí mismo debe armarse con el poder que el conocimiento brinda.”

James Madison.

Un Estado democrático siempre está en constante evolución, su población, sus leyes, sus instituciones, su gobierno, todos avanzan en una misma dirección. En ese proceso intervienen múltiples factores que coadyuvan o entorpecen la encomienda. En primer término, es imperante comprender el significado de vivir en y para la democracia; conceptualizar la palabra no es complicado, desde la República de Platón, hasta nuestra Constitución -en su artículo 40- coinciden en un mismo sentido: es el pueblo quien por voluntad propia se constituye en una democracia, y ésta no puede ser mas que entendida como el gobierno del pueblo. Éste es el ideal democrático.

En un segundo término, la información dota a la ciudadanía de la capacidad para ejercer sus derechos políticos y sociales, es decir, le da acceso a su propio gobierno. Llegados a este punto, es necesario reconocer al derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, inalienable, innegociable y universal. En este orden de ideas, el Estado *debe* generar, garantizar y difundir mecanismos que den acceso a dicha información. Estos pueden ser de distintos tipos, los hay jurídicos, institucionales o civiles.

El presente ensayo tiene como objetivo esbozar estas ideas, teniendo como línea total el hecho de que el fortalecimiento del ideal democrático sólo puede propiciarse mediante el reconocimiento del acceso a la información pública como un derecho fundamental que posee todo ciudadano. Para tal efecto, las variables que se consideran son cuatro: 1. La democracia como “idea”, 2. La información como factor indispensable para el acercamiento a la “idea” democrática”, 3. El acceso a la información pública, un derecho fundamental, y 4. Mecanismos para garantizar el derecho al acceso de la información pública.

LA DEMOCRACIA COMO IDEA

“La democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser. La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento dinámico es esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real, que hace a esta última perfectible.”

Giovanni Sartori

En la actualidad los términos “democracia” y “democrático(a)” son empleados para legitimar todo tipo de acciones y entes públicos ante la sociedad. Parece ser que “lo no democrático” está fuera de orden, es descalificado y tachado lejos de todo aquello que en el ámbito del Estado de Derecho gusta ser incluido. Este enfoque lejos de ser minimalista, tiende al empobrecimiento de lo que la misma democracia debiera ser y cómo ésta debería de entenderse, a manera de concepto y de práctica; la vaguedad del primero ha negado la posibilidad de vivir la segunda a cabalidad.

La discusión en torno al concepto de democracia tiene que ver con el mismo origen de la palabra -demos y kratos-, pero su surgimiento, griego, también nos da las bases para su interpretación. Atenas, para ser más precisos, es la ciudad que se erige cuna de la democracia y remontarnos a su historia y sus personajes clásicos se antoja más que oportuno, necesario.

Para Arblaster, *demos* y *kratos* tienen más de un significado. *Demos* podría significar todo el cuerpo ciudadano que vive en el interior de una polis particular o una ciudad-Estado aunque también suele usarse para definir “la plebe”, “la muchedumbre” o “los órdenes inferiores”. *Kratos* podría significar poder o gobierno. Esta ambigüedad en ambos términos constitutivos, presente en el nacimiento del *concepto* y la *realidad* de la democracia, tiene una importancia permanente para comprender su significado y su historia. (1991:25).

Así pues, la definición griega hace referencia a dos ámbitos que sirven de punto de partida para cualquier alcance que a la palabra democracia quiera darse: el pueblo o conjunto de ciudadanos que habitan un espacio geográficamente delimitado y la capacidad de autodirigirse o gobernarse a sí mismos.

Este derecho de los habitantes se traduce en una responsabilidad de primer orden. Ahora la dirección de los asuntos públicos, la implementación de estrategias, la gestión y aplicación de los recursos, el establecimiento de la agenda de un gobierno, el impacto social que tiene un programa; son prácticas que recaen en los propios ciudadanos. El problema surge cuando esa capacidad del pueblo por autogobernarse termina y se reduce exclusivamente al momento de las urnas, al instante donde se emite el voto y se elige un representante.

Sartori (2009) señala: “Una cosa es ser el propietario titular del poder y de esta manera establecer un principio de legitimidad, y otra totalmente distinta ejercer poder. Entonces, ¿de qué manera la legitimidad condiciona el ejercicio? En lo que se refiere al *demos*, el término tiene diversos significados: todos, una parte mayoritaria, una multitud genérica, la clase baja, y así por el estilo. ...“pueblo” es i) el electorado votante y, ii) la voz del pueblo, es decir, la opinión pública. Votar -votar libremente con opciones-, es efectivamente una condición necesaria para la democracia. Pero, ¿garantiza su real cumplimiento? De acuerdo a Robert Dahl, los votantes no deciden lo que debe hacerse; deciden quién se ocupará de los asuntos. Esto bien podría ser una definición sucinta de la función de votar. Pero esto mucho, o esto poco, se logra definitivamente, independientemente de la competencia-incompetencia del votante.

Retomando al italiano, éste deja en claro que el voto efectivo no se traduce forzosamente en una democracia efectiva, la emisión del voto no garantiza la existencia de una cultura democrática *per se*.

La democracia para ser vivida a cabalidad tiene que dirigirse al orden de las ideas, junto con justicia, igualdad, legitimidad, libertad, representación, soberanía, Estado, bien, y más. Es decir, estos conceptos-ideas deben ser “aprehendidos” por la sociedad, y para esto, la misma sociedad debe estar en contacto con las ideas. Llegados a este punto encontramos una limitación para la experiencia democrática que es identificada por Sartori. Él pone de manifiesto que *el problema crucial para la democracia fue detectado por Rousseau hace tiempo atrás. Él se preguntaba: ¿De qué manera puede una multitud ciega que casi nunca sabe lo que quiere “porque sólo rara vez sabe lo que es bueno para ella” alcanzar una democracia?*

El asunto no es nuevo, ya Platón describía por boca de Sócrates en un diálogo del Libro VII de su obra La República, una concepción muy pesimista del hombre, situándolo lejos del alcance de las ideas, recibiendo éstas de segunda mano, viviendo esclavizado.

Platón presenta a unos hombres en una cavernosa vivienda subterránea, se han encontrado ahí toda su vida, de espaldas a la luz, atados de pies y cuello, siempre en el mismo sitio, donde sólo logran ver lo que tienen enfrente, imposibilitados por sus ataduras. Es por medio de sombras que se dibujan en la caverna, producto de un fuego y figuras localizadas a sus espaldas, que ellos tienen acceso a una realidad difusa, creyendo que lo que logran ver es todo cuanto en el mundo existe.

Aquellas figuras, de las cuales sólo tienen conocimiento por las sombras reflejadas son puestas ahí por “los artistas”, aquellos personajes que en la Grecia Antigua se dedicaban a los “asuntos públicos”, y quienes no atados tenían la posibilidad de recrear las ideas en objetos que colocan a la entrada de la cueva para que sus sombras puedan ser proyectadas a los prisioneros.

La condición humana que concibe Platón dicta que el hombre no se percata de su misma infelicidad, como tampoco los presos de la suya. “Tendrán que aceptar, por lo menos a manera de suposición, que es posible que despiertos estén dormidos, y que las imágenes de la vida sean las imágenes de una vida que es en verdad sueño. Los sentidos no pueden ofrecernos una base sólida para nuestro conocimiento del mundo y de las cosas. Ello no quiere decir que el conocimiento no exista.

Platón afirma: “La ciencia no reside en las sensaciones sino en el razonamiento sobre las sensaciones, puesto que, según parece, sólo por el razonamiento se puede descubrir la ciencia, y es imposible conseguirlo por otro rumbo” (Xirau, 2003: 54)

Siendo pues, la democracia una idea, ésta no puede definir el estilo de vida de una sociedad que no le encuentra significado. Se puede afirmar que se vive en democracia, mas el ideal puede estar muy lejano a la realidad inmediata. Es necesario pues, trasladar la democracia al mundo de las ideas y de la razón.

Siguiendo con el hilo argumental de Sartori, él señala que para cualquier concepto de las Ciencias Sociales existe un espacio considerablemente amplio entre un ideal y su aplicación en la realidad. La democracia no queda libre de esta condición. Finalmente, con ciertos rasgos platónicos, él comenta que los “ideales surgen de nuestra insatisfacción con la realidad y representan, en su origen, una reacción frente a los que es”. Por su parte, Ramírez Castuera agrega “...debido a que los ideales están destinados a seguir siéndolo, éstos son realizables pero sólo de manera parcial. La parte realizable de los ideales no opera de manera exacta ni literal sino como un medio o una guía que pretende mejorar la realidad. El ideal de

la democracia, por lo tanto, funciona de manera diferente dentro de una realidad democrática y de una no democrática.

Sartori, también habla en su obra sobre la diferencia que existe en un Estado que se proclama democrático y uno que no lo es, asegurando que mientras que en el segundo el propósito del ideal democrático es el de sustituir al sistema político operante por uno democrático; en un régimen democrático su propósito es constructivo o de refinamiento. Es decir, "...el propósito constructivo se refiere a que éste tienda a la realización del ideal mediante reformas progresivas que interactúen con la realidad a través de la experiencia y la evidencia". Martínez Castuera (2004) concluye que el fin del régimen no democrático es alcanzar una democracia minimalista y en uno democrático es una óptima. El caso de México se inscribe en este último.

El economista Amartya Sen, en su obra *La Democracia como Valor Universal* (2002) señala que a través del siglo diecinueve, los teóricos de la democracia encontraban natural discutir si uno u otro país estaba "preparado para la democracia". Este pensamiento cambió en el siglo veinte, con el reconocimiento de que la pregunta en sí misma era equivocada: Un país no tiene que juzgarse apto *para* la democracia, se hace apto *a través* de la democracia.

Ahora bien, podemos afirmar que el país experimenta la celebración de sufragios competentes, libres, independientes y legítimos. Tuvieron que pasar décadas para poder observar una genuina convivencia y competencia de partidos políticos, hoy se disfruta-padece de una reforma electoral que si bien se muestra inacabada, su impacto en las elecciones federales pasadas refleja que en materia electoral, el país está vivo y eso se agradece. Llegados a este punto, una amenaza se atisba imponente, la democracia en México se ha venido reduciendo al ámbito electoral.

Sin ceder al fatalismo, y volviendo al argumento del Premio Nóbel, Amartya Sen, al sistema democrático puede dotársele de contenido, éste debe dirigirse a su continuo fortalecimiento, una evolución sin fin como la misma evolución de la sociedad que lo vive. Para esto es necesario recurrir continuamente a lo que debiera ser y no a lo que es, es decir, retornar vez con vez al orden de la ideas, aquel espacio donde la democracia tiene esencia y se descubre como un estilo de vida.

LA INFORMACIÓN COMO FACTOR INDISPENSABLE PARA EL ACCESO A LA DEMOCRACIA “IDEAL”.

“Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.

Inmanuel Kant

Después de entender la democracia como un proceso inacabado, una práctica que por ser propia y característica de las sociedades, como éstas, siempre se encuentra en evolución, una idea que insta forzosamente a ser entendida antes de ser experimentada -y en ningún caso alterando este orden-, es que se logra concebir a ésta como una manera de actuar, vivir y convivir en sociedad. Para tal efecto, es imperante recurrir a un elemento que nos da acceso a la democracia que habita en el orden de las ideas: la información.

El hecho de informar va de la mano con la noción de hacer público algo que con anterioridad era secreto, ajeno al “dominio público”. Esta lucha encarnizada entre lo público y lo secreto no es reciente ni ajena. Este principio tan elemental fue el fundamento de la Ilustración europea, y es el motor, hoy en día, de un sinnúmero de reformas alrededor del mundo.

Durante los siglos diecisiete y dieciocho, la batalla contra el oscurantismo la libraba la “razón” considerada como la herramienta primordial a través de la cual los seres humanos podían acceder al conocimiento verdadero y mejorar su condición. Guerrero (2008) pondera a dos grandes pensadores de ese tiempo, el alemán Immanuel Kant (1724-1802) y el inglés Jeremy Bentham (1748-1832), quienes, desde diferentes ángulos, lograron esbozar un pensamiento sistemático en torno a la idea de “publicidad” –hacer público-.

Kant formula un principio moral según el cual “todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados”. Guerrero (2008) cita a David Luban, profesor de la Universidad de Georgetown, quien señala: “este ‘principio de publicidad’ guarda una íntima relación con un postulado central de la Ilustración, según el cual los seres humanos tienen la capacidad, por medio de la razón, de juzgar por sí mismos. Esta autonomía de juicio conduce a los individuos a actuar con autonomía, que es lo mismo que actuar con libertad”.

Partiendo de este punto, la publicidad, la información que se genera con ella, propicia que los ciudadanos sometan las acciones que les afectan o que son relativas al derecho de otros seres humanos –lo que hoy podríamos llamar “políticas públicas”- al examen de su propio entendimiento. Este elemento nos conduce de regreso a la definición de democracia, la ideal, “la capacidad de los ciudadanos de autogobernarse”, una democracia incluyente, que tiene por eje rector la participación de la sociedad y que va más allá del día de las urnas.

El problema es localizable, Gutiérrez (1999) habla sobre la comunicación entre dos partes que nos son comunes: gobernantes y gobernados. La comunicación que existe entre ambos es, de entrada, desigual en términos de poder, es la comunicación entre el que tiene el control del aparato de Estado y quienes sólo tienen sus derechos ciudadanos, entre quien genera y controla la información y aquéllos que reciben la información que los gobernantes deciden que deben conocer. Su argumento nos remite, una vez más, a Platón, los “artistas” y las imágenes que estos proyectaban a los hombres atados en el interior de la caverna sobre las ideas que se encontraban al exterior de ella.

Bentham es quien le otorga a la publicidad el significado que actualmente le atribuimos a la transparencia, y va más allá; señala cuatro beneficios fundamentales: Guerrero (2008:18)

1. *“Contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación”*. Cuando los ciudadanos tienen, mediante la publicidad, la oportunidad de vigilar las acciones de los funcionarios del gobierno, la probabilidad de que éstos cometan actos de corrupción disminuye drásticamente.
2. *“Fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno”*. Es decir, ocultar las acciones del gobierno siempre suscita desconfianza entre los gobernados, aun cuando estas acciones sean legales o sirvan a un buen propósito.
3. *“Proporciona a los electores la facultad de obrar con “conocimiento de causa”*. Es decir, la publicidad gubernamental permite que los ciudadanos interesados en los asuntos políticos cuenten con información relevante (aunque, con frecuencia, insuficiente) sobre el desempeño de sus gobernantes.

4. “Proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de las luces del público”. Es decir, al transparentarse, el gobierno transfiere a la sociedad vasta información sobre su funcionamiento y sus actividades y, con ello, crea la posibilidad de que la misma sociedad, después de conocer y analizar la información que recibió, exprese opiniones y recomendaciones.

Estas opiniones de Bentham –escritas hace más de dos siglos- resumen en gran medida, la discusión contemporánea sobre los alcances del acceso a la información pública y la transparencia.

Frente a la cultura de la información, de la publicidad como medio para mejorar el entendimiento y la participación ciudadana en los asuntos públicos, se encuentra otra cultura que tulle la primera, una cultura que se presenta con mayor fuerza.

Max Weber (1864-1920) ofrece una explicación sobre la proclividad de las burocracias a eludir la publicidad y a promover y adoptar, para su conveniencia, la *cultura del secreto*.

Bustillos señala: “...a lo largo de la historia, tanto la publicidad como el secretismo se han interpuesto como dos antítesis que buscan el equilibrio del poder político entre gobernantes y gobernados. De igual manera, el ejercicio del poder político y la racionalidad de su limitación son el origen y la causa de que ambos conceptos sean esgrimidos como antagónicos en la construcción del Estado liberal y democrático”. (2007: 42)

El célebre historiador y creador del Fondo de Cultura Económica, además de miembro del grupo de los Siete Sabios, Daniel Cosío Villegas, describía hace más de treinta años al sistema político en México, sosteniendo que “sobre todo en cuanto a lo que los politólogos llaman el “*decision-making*” (proceso de toma de decisiones), se convierte en un misterio poco menos que impenetrable”. Cosío Villegas en una de sus obras más conocidas: *El Sistema Político Mexicano*, explica cómo el ocultismo, imperaba en los procesos de tomas de decisiones de la clase política mexicana de principios del siglo veinte y que se enraizó en un régimen de más de setenta años de un partido hegemónico.

Cosío Villegas (1972) decía “[este rasgo de misterio] en verdad obliga a quien pretende estudiar la política mexicana a inventar supuestos y razones, a extremar la especulación fantasiosa ante la falta de hechos comprobables que pudieran dar a sus opiniones un fundamento convincente”.

En su obra *Masa y Poder*, Canetti (2000) señala: *“El secreto ocupa la misma médula del poder... El detentador del poder, que de él se vale lo conoce bien y sabe apreciarlo muy bien según su importancia en cada caso.”*

La cultura del secreto sigue dominando la burocracia en México, los esfuerzos se antojan descomunales mas no suficientes. Ella permite que los funcionarios públicos conserven amplios márgenes de discrecionalidad, los cuales desaparecerían si sus acciones estuvieran sujetas al escrutinio público. Guerrero (2008: 21) añade: *“los secretos sirven para ocultar los errores de los funcionarios, tanto los cometidos por negligencia como los incurridos por torpeza o ignorancia, y en ocasiones pueden, también generar suspicacia injustificada”*.

El ocultamiento de la información se convierte en la mayor amenaza al fortalecimiento de la cultura democrática; más allá, el “secretismo” limita a la razón y al entendimiento. La falta de transparencia no conduce mas que a grados retrógradas de oscurantismo, nepotismo, corrupción. No por nada Al Gore, quien fuera candidato a la presidencia de los Estados Unidos, hacía una crítica en este sentido a la administración Bush en un libro titulado *“El ataque contra la razón”*, en él señalaba: *...el gobierno para el pueblo y por el pueblo debería ser transparente con el pueblo.*

Frente a esta larga trayectoria de tradición gubernamental caracterizada por lo oculto, la demanda por la transparencia ha debido enfrentar una sólida oposición para poder convertirse en un nuevo atributo de la cultura política y el funcionamiento gubernamental.¹ *Cuando la transparencia está ausente la información es menor, el entendimiento disminuye, nuestra capacidad de supervisión se deteriora y el flujo de comunicación se debilita hasta llegar a interrumpirse* (Guerrero, 2008: 12).

La disputa entre la publicidad y la cultura del secreto se advierte sin tregua, pero en este continuo estire y afloje, reconocer el acceso a la información pública como un derecho fundamental de todo ciudadano propiciará, sin lugar a dudas, avances importantes en la generación de mejores prácticas democráticas.

¹ Guillén, T. (2003) *Transparencia en México, ruta hacia el ámbito municipal*. Colegio de la Frontera Norte. Torreón.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, UN DERECHO FUNDAMENTAL

El derecho que nos ocupa es un derecho fundamental constitucionalizado y el sujeto pasivo del mismo es todo el Estado. Debe entenderse en sentido amplio y alcanzar a toda persona que “realiza actos de imperio”

Jorge Bustillos Roqueñí

¿Bajo qué términos podemos calificar un derecho como “fundamental”? ¿qué elementos dotan al derecho de acceso a la información pública como un derecho de este tipo? Carbonell (2006) da una definición de los derechos fundamentales en donde los considera “instrumentos” que permiten la consecución de una vida digna para la persona; es decir, él reconoce que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna.

Garzón Valdez² va más allá, él nos invita a entender a los bienes básicos como aquellos derechos que son *condición necesaria* para la realización de cualquier plan de vida. Es decir, es necesario subrayar que cuando hablamos de derechos fundamentales nos estamos refiriendo de la protección de los intereses más vitales de toda persona, con independencia de sus gustos personales, de sus preferencias o de cualquier otra circunstancia que pueda caracterizar su existencia. Este señalamiento propicia que a su vez, los derechos fundamentales sean entendidos como derechos universales, estos protegen bienes con los que debe contar toda persona, con independencia del lugar en el que haya nacido, de su nivel de ingresos o de sus características físicas.

Así pues, Ferrajoli (2001) sostiene que los derechos fundamentales son “*todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos>> los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar*”³. En este sentido, la adjetivación de los derechos fundamentales como derechos universales no solamente sirve para extenderlos sin distinción a todos los seres humanos y a todos los rincones del planeta, sino que también es útil para deducir su inalienabilidad y su no negociabilidad; estas características se traducen para Carbonell (2006) en una: la

² Garzón, E. (1993) Derecho, ética y política, España: Centro de Estudios Constitucionales. P. 531.

³ Ferrajoli, L. (2001) Derechos y garantías. La ley del más débil. España: Trotta. P. 39.

no disponibilidad, en este caso, un derecho fundamental no está disponible para el sujeto que es su titular, ni expropiable o puesto a disposición de otro sujeto, incluyendo sobre todo al Estado; en otras palabras, el sujeto mismo no puede por su propia voluntad dejar de ser el titular del derecho -lo cual no implica que se le impida renunciar a ejercerlo o que no pueda renunciar a los medios de protección que las leyes ponen a su alcance cuando haya sido violado tal, sin embargo, esas renunciaciones no significan que una persona deje de ser el titular del derecho-.

Por otro lado, los derechos fundamentales, tomando en cuenta su universalidad, se sitúan fuera del mercado y de los alcances de la política ordinaria, esto significa que frente a un derecho fundamental no pueden oponerse conceptos como el de “bien común”, “seguridad nacional”, “interés público”, “moral ciudadana”, entre otros.⁴

Ahora bien, existen al menos dos motivos que dan peso a la denominación del derecho a la información como derecho fundamental. El primero de ellos, es que el derecho en cuestión da contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales; es decir, el derecho a la información presenta una estrecha relación con la libertad de expresión, con los derechos electorales y, más en general, con la concepción democrática del Estado contemporáneo. No se puede entender el cumplimiento y alcance de éstos sin que se garantice el primero, y a pesar de que su reconocimiento social no ha ido a la par de los segundos, los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas son muestra fehaciente de que los derechos comentados no pueden ser más que entendidos a la luz del ejercicio del acceso a la información.

El segundo motivo reside en el valor autónomo que tiene la información como bien jurídico; es decir, más allá de su carácter instrumental respecto de otros derechos fundamentales. Carbonell nos señala el valor jurídico de la información por sí misma. En este sentido, el derecho a la información nos permite acceder a datos personales almacenados en bancos de datos públicos o bajo ciertas circunstancias, también en bases de datos que hayan sido confeccionadas y estén en poder de particulares; lo que se conoce como el derecho de *habeas data*, que nos permite consultar las mencionadas bases de datos para el efecto de rectificar, suprimir, actualizar o pedir la confidencialidad de ciertos datos.

Finalmente, el hecho de que existan los derechos fundamentales, y se defiendan universalmente, se inserta en el problema más viejo y más complejo de la

⁴ Carbonell, M. (2006) El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. P. 10.

consecución de una sociedad justa. En decir, se entiende justicia de una manera amplia entendiendo que la actividad de la autoridad deriva, directa o indirectamente, en algo que debe poder calificarse como justo.

Ruiz Euler (2005) señala que en este sentido, debe entenderse que la actividad de las autoridades está, de alguna manera, íntimamente ligada con brindar justicia a los ciudadanos: acceso a tribunales eficaces, a instituciones que protejan sus derechos humanos de manera efectiva, a información sobre cómo operan las autoridades y en qué gastan el dinero público, acceso a los ciudadanos a salud y educación; leyes de calidad, eficaces y sencillas; métodos efectivos para prevenir y erradicar la discriminación y la pobreza, etcétera. Es decir, puede tomarse como parámetro de justicia que las autoridades funcionen como deben de hacerlo, de acuerdo a su lógica y a las leyes y reglamentos que les dan atribuciones. Sin embargo, para Ruiz Euler (2005) es un problema de la naturaleza o de la condición humana, pero no puede dejarse a la autoridad la propia regulación de sus actos.

El derecho a la información pública, el acceso que a ella debe tener el ciudadano, debe enfrentar esta situación. Para dar respuesta al problema deben de construirse balances, contrapesos institucionales y civiles que vigilen las actividades de las autoridades, que les obliguen a abrirse a la sociedad, que denuncien las faltas y que aporten una propuesta creíble y constructiva; en fin, los esfuerzos deben de conducirse a la construcción y promoción de mecanismos que garanticen el cumplimiento del derecho a la información pública; no puede entenderse un esfuerzo en favor del fortalecimiento del ideal democrático –en pro de la justicia- si no se propician tales mecanismos.

MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL ACCESO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

“Quizás sea un problema de la naturaleza o la condición humana, pero no puede dejarse a la autoridad la propia regulación de sus actos. Deben de construirse balances y contrapesos institucionales y civiles que vigilen las actividades de las autoridades, que les obliguen a abrirse de cara a la sociedad...”

Alexander Ruiz Euler.

Después de situar el derecho a la información pública en aquellos considerados como fundamentales, y de explicar a la información como factor indispensable para un acercamiento genuino con la “idea” democrática”; es que podemos

esbozar una serie de mecanismos para garantizar tal derecho. Estos pueden inscribirse en mecanismos jurídicos, incluyendo todo tipo de leyes, normas, reglamentos, y convenciones; en mecanismos institucionales, es decir, prácticas que con el paso del tiempo generen espacios y servidores públicos transparentes; o bien, agentes u organizaciones civiles que de manera activa velen por el cabal cumplimiento de la norma.

Los expertos coinciden en que el primer antecedente para incluir el derecho a la información pública en un sistema jurídico se encuentra en Suecia en el año de 1776, cuando se promulga el Acta de la Libertad de Prensa, que establecía que cualquier documento oficial debía ser accesible para cualquier persona que lo solicitara, sin costo alguno. Dicha disposición fue integrada a la constitución sueca y consolidó el primer gran giro del Estado de perfil hermético al Estado obligado a la transparencia y la rendición de cuentas.

Aparte del caso sueco, durante los siglos dieciocho y diecinueve no se reconocen esfuerzos de gran impacto para la materia. Esto a pesar de que constituciones como la francesa y la estadounidense incluyeron en 1789 el derecho a la libre expresión de los ciudadanos y las libertades de libre pensamiento y expresión que son sustento contemporáneo del acceso y divulgación de información gubernamental; sin embargo, a consideración de Tonatiuh Guillén (2003) estos esfuerzos no fueron suficientes para considerarlos regímenes de Estados transparentes. *“El derecho de libre expresión por sí mismo no fue suficiente para desarrollar todo su contenido e implicaciones; y por ello debió elaborarse en la mayoría de los países una legislación adicional, mucho más puntual y categórica que permitiera vincular el derecho de libre expresión con el acceso a la información gubernamental.”*

A mediados del siglo veinte, la Organización de Naciones Unidas emitía la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en ella se ponían de manifiesto los derechos “inherentes” de todos los seres humanos, es decir, aquellos derechos que el hombre posee toda su vida desde el momento en que nace, y que deben ser garantizados por el Estado; en ella encontramos el derecho de acceso a cualquier tipo de información como un derecho fundamental.

Para reafirmar el compromiso de la Declaración, dieciocho años después (1966), se firma el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tanto la Declaración, como el Pacto, reconocen el derecho a la información en sus artículos diecinueve. Aparte de Naciones Unidas, otro organismo internacional que pondera este derecho es la Organización de Estados Americanos a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo trece, párrafo primero.

Ahora bien, entrados al siglo veintiuno, las violaciones contra el derecho a la información pública en los cuatro puntos cardinales del planeta trajo a la luz que la

experiencia internacional existente no era suficiente para garantizar el acceso del ciudadano común a la información pública, la conclusión era sólo una: eran necesarias legislaciones explícitas sobre transparencia y acceso a información, así como definir de manera precisa sus instrumentos para ubicarla al alcance del ciudadano y, del otro lado, con plena capacidad para obligar a todo el ámbito gubernamental.

A pesar de que existen leyes de transparencia alrededor del mundo antes del año 2000, fue a partir de este año que proliferan con mayor rapidez.

De acuerdo con el reporte *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws (Libertad de información alrededor del mundo, 2006. Un panorama global de las leyes de acceso a la información gubernamental)* realizado por David Banisar de la organización Privacy International, para el año 2006, 69 países habían adoptado leyes de transparencia y acceso a la información para permitir el acceso a documentos de gobierno, y otro grupo de 50 países aún carecían de legislación básica en la materia.

Antes del año 2000 países como Colombia, Finlandia, Estados Unidos, Dinamarca, Francia, Noruega, Canadá, Italia, España, Belice, Israel, de un total de 34, habían aprobado leyes de transparencia. De 2000 a 2006, fueron 37 países quienes siguieron el ejemplo, entre ellos México, Inglaterra, Suiza, Alemania, India, Panamá, Jamaica y Polonia.

Existen especulaciones sobre las razones por las cuales han aparecido en los últimos años un gran número de leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública. Guerrero (2008:24) nos señala algunas:

1. Proliferación de nuevos regímenes democráticos que se encuentran en un proceso de reivindicación de derechos políticos que fueron suprimidos durante lapsos prolongados.
2. Presión de instituciones financieras internacionales para que los países promulguen este tipo de leyes en caso de que deseen ser sujetos a crédito u obtener otro tipo de apoyos financieros.
3. Robustecimiento de las asociaciones regionales de libre comercio, lo cual implica no sólo el conocimiento recíproco de reglas entre ellas para suprimir las desventajas de algunos de los socios (generalmente el país con regulaciones más laxas es el que posee ventajas).
4. Apogeo de tecnologías de la información que facilitan la generación, intercambio y envío inmediato de grandes cantidades de datos.

5. Impulso a agendas anticorrupción que buscan elevar la calidad de las administraciones públicas en países que inician procesos de consolidación democrática.
6. Implementación de estrategias de legitimación de nuevos gobiernos que desean mejorar su imagen al interior del país y mejorar su posicionamiento a nivel internacional.

En México, la regulación del derecho a la información pública, tiene por lo menos cuatro momentos. El primero en 1977, cuando se produjo la llamada “reforma política”, que consistió en la introducción de una frase al final del artículo sexto de la Constitución: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Un segundo momento tiene a lugar el 11 de junio de 2002, cuando el Poder Legislativo regula el derecho de acceso a la información que concluye con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG. El tercero se produce en 2003, año en que entra en vigor la Ley y su Reglamento, tras el establecimiento del órgano encargado de su aplicación en el ámbito administrativo, es decir el Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI. Es hasta este momento cuando los ciudadanos comienzan a realizar peticiones de información a la administración pública en México, por lo menos desde el ámbito federal.

Este fue el sentido de la reforma de 2007, cuando se incluye el “generar, de manera efectiva, los criterios mínimos en materia de derecho de acceso a la información”. Con respecto a este último momento, Thlie Carlos (2008) señalaba:

“En México era impostergable revisar nuestro marco jurídico para establecer principios mínimos y similares, observables en todo el país, que permitieran el eficaz ejercicio del derecho a la información. Esto es importante, ya que la propia organización del Estado mexicano, con sus ámbitos de competencia federal, estatal y municipal, limitaba e impedía establecer mecanismos y principios que, comunes a todos, permitieran el eficaz ejercicio de este derecho. Precisamente con esta reforma constitucional se eleva la confianza de los ciudadanos en la obtención de información objetiva y expedita. Se consolida una sociedad mejor informada, con mayores elementos para evaluar el acontecer gubernamental y con mejores instrumentos para supervisar las acciones del aparato de Estado.”

Becerra, Liévano y Mancebo (2007)⁵ señalan tres razones que explican la radical importancia del cambio en el artículo sexto constitucional:

1. por su alcance, porque amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en todo el territorio nacional
2. porque esos documentos sólo podrán ser reservados mediante justificación argumentada –en nombre del interés público- por los órganos de gobierno, y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada, y
3. porque obliga a que las mismas prácticas y bases rijan en todos los gobiernos y en todas las instituciones federales, estatales y municipales.

Cada uno de los aspectos contenidos en la reforma de 2007 constituye una oportunidad para dotar de contenido a los expedientes de la transparencia y del derecho de acceso a la información, que, a su vez, servirán para apuntalar a nuestra democracia. Después de todo, los primeros son preconditionantes de la segunda.

El principio inspirador de la reforma es el de “máxima publicidad” que ahora será la norma en el país. ... Gracias a la reforma, en México, por mandato expreso de la Constitución, toda la información que se encuentra en poder de las autoridades será, por regla general, pública.

México camina en el mismo sentido que las tendencias mundiales, éstas nos conducen a Estados con más altos niveles de inclusión, más abiertos y transparentes, con democracias más sólidas y consolidadas. Para la Organización de Naciones Unidas, ONU, estas tendencias pueden resumirse en cuatro⁶:

1. Construcción o reconstrucción del Estado, en países que tienen que partir de cero para la creación y consolidación de instituciones gubernamentales, principalmente en África; y naciones con cambios de régimen político como los países de Europa Oriental, que se encuentran en un proceso de consolidación luego de pasar de regímenes totalitarios a democráticos.
2. Modernización del Estado, que consiste en la adaptación o mejora de las estructuras administrativas, “capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica, como respuesta a las nuevas necesidades y demandas sociales”. En varios países, la desburocratización y

⁵ Bustillos, J., Carbonell, M. (2007) Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México: UNAM-IFAI-INFOD.

⁶ Guillén. T. (_____) México en su camino a la Transparencia. Colegio de la Frontera Norte. Consultado en: <http://cepet.org/itesmintro.htm> el día 20 de octubre, 2009.

descentralización se dan junto con nuevos enfoques para la administración, como “la apertura ejemplificadora, adaptabilidad, participación, flexibilidad, diversidad y sensibilidad gubernamental”.

3. Reconfiguración del papel del Estado, esta se refiere al nuevo rol del aparato gubernamental en el nuevo entorno interrelacionado. La inminente globalización y la creciente participación ciudadana han orillado a que los funcionarios públicos debatan sobre el papel del Estado, los gobiernos aprenden a evaluar su desempeño y a replantear el valor de la eficacia y la eficiencia en sus procesos.
4. Revitalización de la democracia. Hacer que la democracia sea más significativa para la gente y que permita mayores oportunidades de participación de las políticas que se aplican.

Ahora bien, son alentadores los avances que en materia legal se han obtenido para garantizar el derecho de acceso a la información pública en nuestro país y en el mundo. El esfuerzo por reforzar este tipo de mecanismos ha ido *in crescendo*, sin embargo, estos avances podrían verse mermados de no responder cabalmente a las demandas sociales con *mecanismos institucionales* que estén a la altura de las reformas. Para esto es urgente e impostergable la creación de espacios públicos transparentes, reformas concisas en el andamiaje institucional. Este punto también lo previene la reforma.

El párrafo IV de la adición al artículo sexto constitucional dice:

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Así pues, los mecanismos institucionales que inciden directamente sobre el proceso de rendición de cuentas de las instituciones, así como sobre la efectividad y eficacia de las disposiciones legales constituyen el mayor reto de la materia. Sin embargo, por muchos es sabido que un problema fundamental para la democracia mexicana consiste en establecer –precisamente– mecanismos de vigilancia, monitoreo, selección y control de las instituciones, y de los individuos que las tienen a su cargo. Esto es un acto de justicia. Ruiz (2006) nos indica que el debate de la transparencia y la rendición de cuentas se inserta en el problema más amplio, más viejo y más complejo de la consecución de una sociedad justa. Entendemos justicia de manera amplia, y si bien no tratamos nunca de dar una definición a un problema tan complejo, entendemos que la actividad de las autoridades deriva, directa o indirectamente, en algo que debe poder calificarse como justo.

Dado que la institución de la autoridad en las sociedades democráticas tiene un fin específico -trabajar en beneficio de la sociedad-, puede tomarse como un parámetro de justicia que las instituciones funcionen como deben hacerlo, de acuerdo a su lógica y a las leyes y reglamentos que les dan atribuciones.

De tal suerte, las instancias encargadas de velar por los principios constitucionales juegan un papel muy importante porque deberán cumplir con funciones muy específicas:

- Facilitar al máximo el acceso a la información pública
- Defender al solicitante
- Promover el derecho y la cultura de la información, y
- Vigilar, o en su caso sancionar al funcionario que incumpla estos preceptos.

En materia de acceso a la información pública no todo está dicho, la Reforma de 2007 es por demás alentadora, sin embargo, es necesario pensar en prospectiva y esbozar la cultura democrática que deseamos. Para esto, *“la Constitución ofrece un catálogo de mínimos que son “susceptibles” de ensancharse tanto como sea posible por parte de las autoridades competentes. ...se trata de una operación detonadora y no concluyente del proceso de ampliación sustantiva de los derechos y de sus garantías.”* (Bustillos 2007: XII y XIII)

Finalmente, existen mecanismos que se inscriben en el capital social de un territorio, es decir, en la organización de la sociedad civil. Algunos casos en distintos países son emblemáticos⁷:

Argentina: Asociación por los Derechos Civiles

- La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro creada en 1995 con el propósito de contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas, sustentada en el respeto por la Constitución y los valores democráticos.

Bosnia: Center for Free Access to Information

- Es una organización no gubernamental que promueve la libertad y el acceso a la información en Bosnia Herzegovina.

Honduras: C-Libre. Comité por la Libre Expresión

- Coalición de periodistas miembros de la sociedad civil para promover y defender la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información en Honduras

⁷ Para mayor información consultar la página de la organización Derecho a Saber en: <http://www.derechoasaber.org.mx/doc.php>

México: Derecho a saber

- Derecho a saber es una organización de la sociedad civil que mediante una página web congrega documentos normativos, publicaciones, noticias, editoriales, y eventos, referentes al tema de transparencia y acceso a la información pública del país.

Nicaragua: Fundación Violeta Barrios de Chamorro

- Su compromiso es consolidar la Libertad de Expresión y el derecho de la ciudadanía a estar informada. Desde el año 2001 han promovido un proceso de cabildeo y movilización para despertar consenso sobre los principios de una Ley de Acceso a la Información Pública en Nicaragua.

Paraguay: Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública

- Busca promover el derecho de acceso a la información pública y privada de interés público, así como su efectivo ejercicio por medio de una amplia participación ciudadana en el proceso de elaboración, contribuir al desarrollo de instituciones transparentes e inclusivas en los niveles nacional, regional y local, así como la formación de ciudadanos participativos y vigilantes.

República Dominicana: Participación Ciudadana

- Participación Ciudadana es un movimiento cívico no partidista, de presión, concertación y vinculación del ámbito social con los poderes públicos. Pretende incentivar la participación de los ciudadanos a fin de lograr las reformas políticas, institucionales y democráticas y un desarrollo social justo y equilibrado.

Perú: Transparencia

- Asociación sin fines de lucro fundada en el Perú el 18 de julio de 1994 por un grupo de ciudadanos sin filiación partidaria. Su misión es

Estos ejemplos muestran que los esfuerzos por consolidar la cultura democrática alrededor del mundo son numerosos y equiparables. En todo caso, las tendencias se cumplen cuando el interés y los mecanismos para cumplirlas existen.

A manera de conclusión, se puede señalar que la democracia se enriquece mientras más sentido tenga en la población que la dota de sustancia. La democracia ideal, no la que se vive en la realidad, es aquella donde el ciudadano se constituye en la conciencia de su propio gobierno. Esta concepción lejos de ser fatalista es una invitación a entender a la democracia como un proceso inacabado, una práctica que por ser propia y característica de las sociedades, como éstas,

siempre se encuentra en evolución. En este sentido, la información es la llave que abre a la sociedad las puertas de su gobierno, la información permite “entender” la esencia de la propia democracia, pone en contacto al ciudadano con el mundo de las ideas, termina con el oscurantismo racional y acaba con la cultura del secreto.

Desde tiempo atrás la información ha sido considerada como derecho “vital” de los ciudadanos, ella se circunscribe al ámbito de los derechos universales, es intransferible e innegociable, por medio de ella se garantiza el respeto de otros derechos, y por sí misma tiene un peso jurídico de incomparable valor. La información, el acceso a ella, es un derecho fundamental, cuando se entiende de esta manera y se analizan sus efectos políticos y sociales es que podemos esbozar una serie de mecanismos para garantizar tal derecho.

Las labores encaminadas a fortalecer el ideal democrático han sido descomunales más no suficientes, la dirección que ha tomado México, desde 1977, continuando en el 2002 y recientemente con la reforma de 2007, va en sentido contrario a la tragedia que pronosticaba Madison dos siglos atrás. Aún no avizoramos la democracia ideal, pero la presente es perfectible, y eso se agradece.

FUENTES DE CONSULTA

1. Arblaster, A. (1991) Democracia. México: Nueva Imagen.
2. Banisar, D. (2006) Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International. Consultado en: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf, el día 23 de octubre, 2009.
3. Bobbio, N. (2002) Teoría General del Derecho. Colombia: Temis
4. Bustillos, J., Carbonell, M. (2007) Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México: UNAM-IFAI-INFODF.
5. Canneti, E. (2000) Masa y poder. España: Muchnik
6. Carbonell, M. (2006) El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. Documento inédito presentado durante el Diplomado en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, Edición I, México: ITESM. Consultado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/4.pdf> el día 21 de octubre, 2009.
7. Ferrajoli, L. (2001) Derechos y garantías. La ley del más débil. España: Trotta.
8. Guerrero, E. (2008) Para entender la transparencia. México: Nostra.
9. Guillén, T. (_____) México en su camino a la Transparencia. Colegio de la Frontera Norte. Consultado en: <http://cepet.org/itesminintro.htm> el día 20 de octubre, 2009.
10. Gutiérrez, F. (1999) Mexican Cities in Cyberspace. Cities, Vol. 16, No. 1, pp.19-31, Great Britain: Elsevier Science Ltd. Consultado en: <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/fgutierrez.PDF> el día 24 de octubre, 2009.
11. Martínez Castuera, C. (2004) Influencia de la Transición Democrática en la Política Exterior de México. Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. México: Universidad de las Américas Puebla.
12. Ruiz, A. (2006) Transparencia y rendición de cuentas. México: Fontamara.
13. Sartori, G. (2009) Conferencia: La videopolítica, nuevos desafíos para la democracia. Versión Estenográfica. Chihuahua, Méx. 23 de septiembre, 2009. Consultado en: <http://www.bienal-chihuahua.org.mx/blog/?p=177> el día 25 de octubre, 2009.
14. _____ (2006) Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de Chihuahua. México: ICHITAIP