

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL *

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

Emmanuel Kant,
La paz perpetua

I

A partir de la década de los años ochenta, pero marcadamente después del cambio de milenio, diversos países de América Latina aprobaron leyes o decretos de acceso a la información pública. Colombia, en primer lugar (1985), seguida por Belice casi una década más tarde (1994), y luego grandes bloques de países: Trinidad y Tobago, Aruba y las Antillas Holandesas (1999); Panamá, México, Perú y Jamaica (2002); San Vicente y las Granadinas (2003); Ecuador República Dominicana y Antigua y Barbuda (2004); Honduras (2006); Nicaragua (2007); y Chile Guatemala, Uruguay e Islas Caimán (2008) A estos países hay que agregar Argentina y Bolivia, quienes en 2003 y 2004, respectivamente, emitieron decretos en la materia.¹

Esto es, una vez que desde finales de los años setenta del siglo pasado los países de América Latina fueron desarrollando sus procesos de democratización (procesos para los que Samuel P. Huntington acuñó el término de *Tercera Ola* democratizadora) y por el cual transitaron de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, la región comenzó a instrumentar la implantación de normas y leyes en materia de derecho de acceso a la

información pública como un medio adicional para la propia consolidación democrática.

Desafortunadamente, la lógica de este potente derecho es, aún hoy, poco entendida.

El derecho de acceso a la información pública es una derivación del más amplio Derecho a la Informa-

ción consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en su artículo XIX establece que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, *el de investigar y recibir informaciones y*

opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”²

El derecho de acceso a la información pública (DAI) es, en rigor, un derecho íntimamente ligado a la libertad esencial de los individuos de pensar el mundo para actuar en él. Sin embargo, tiene en la mira un universo bien focalizado: en virtud de que las funciones que realiza el Estado inciden de manera directa en la vida de las personas y atraviesan todo el abanico de derechos generalmente reconocidos por regímenes democráticos (a la educación, al medio ambiente, a la salud, al trabajo, a la no discriminación, a votar y ser votado(a), etcétera), se desprende que: (i) el derecho de las personas de conocer aquella información que obra en los archivos de los poderes e instituciones públicas, y (ii) la obligación de dichos poderes e instituciones de proporcionar a las personas documentos que contengan información cuya divulgación no pueda dañar el interés público.

En otros términos: lo que pretende el reconocimiento del derecho de acceso a la información (DAI) es hacer visible y accesible para cualquier persona³ la operación de todas las funciones que realiza el Estado: el uso de recursos públicos, la toma de decisiones, el diseño de

sus políticas públicas, la evaluación de su impacto, así como todas aquellas vinculadas con la tutela de derechos fundamentales.

Se trata, en otros términos, de dar el carácter de público a lo que debe ser público,⁴ con el fin de hacer realidad dos principios cuyo valor resulta inestimable para



las sociedades democráticas, y en lo particular para las universidades: (i) que la información que genera y posee el Estado sea un bien público, es decir, que pueda ser aprovechada por cualquier persona; y (ii) que se incrementen las posibilidades para las sociedades y para los individuos de deliberar e

incidir en las funciones sustantivas del Estado –léase aquéllas que impactan directamente en la garantía de derechos fundamentales.

Como puede apreciarse, el derecho de acceso a la información busca atender necesidades que están en el corazón de las universidades y en general en cualquier institución académica y de investigación: propiciar la generación de conocimiento, así como el libre flujo de la información y de las ideas; hacer imperar la razón en los asuntos públicos; deliberar; construir ciudadanos; y favorecer el desarrollo de sus respectivas naciones.⁵

Justamente porque el impacto de la universidad pública es central en el desarrollo social, político, cultural, científico y económico de los países, es preciso apuntalar la idea de que el acceso a la información es una necesidad indispensable para el pleno desarrollo de las propias universidades públicas, como precisaré más adelante.

II

La tensión que existe entre el acelerado ritmo histórico y la función social de impartir y producir conocimientos, eje vertebral de la universidad pública, ha sido un tema

recurrente en muchos estudios de la universidad. En su famoso y germinal discurso inaugural de la Universidad Nacional de México, Justo Sierra ya lo apuntaba como uno de los principales desafíos para la nueva institución: "Para que sea no sólo mexicana, sino humana, esta labor, en que no debemos desperdiciar un solo día del siglo en que llegará a realizarse, la Universidad no podrá olvidar, a riesgo de consumir sin renovarlo el aceite de su lámpara, que le será necesario vivir en íntima conexión con el movimiento de la cultura general..."⁶

En México, el reconocimiento del derecho de acceso a la información a nivel constitucional⁷ y la promulgación de leyes de acceso a la información en la federación y en las 32 entidades federativas, ha generado nuevas obligaciones para las universidades públicas, incluidas las que gozan de autonomía.

En ese contexto, en no pocas ocasiones pudiera pensarse en un eventual conflicto entre dos derechos: el de las personas a ejercer su derecho a la información, y el de las universidades a preservar su autonomía. No obstante, lo que de principio parece una discrepancia, visto en detalle y profundidad, se puede observar que no hay tal; que lo que realmente suele presentarse son razonamientos poco claros y confusos que derivan en falsos problemas, y por ende, falsos debates.⁸ Incluso, cuando suelen presentarse casos particulares como ejemplos de esta su-puesta tensión, a la postre resultan ser casos en los que el derecho de acceso a la información realmente tiene poco que ver.

Partamos del hecho por demás evidente de que nos referimos a *instituciones públicas*, y como tales, reciben recursos del Estado. En esta arena no hay distinción entre

Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial; entre órdenes federal, local o municipal; entre centralizados o descentralizados; autónomos o no. En esa tesitura, todas esas instituciones deben rendir cuentas, *y por ende informar*, sobre el uso de los recursos que les son concedidos para el cumplimiento de sus fines, por la sencilla razón de que se trata de recursos que pertenecen a todos los miembros del Estado. Argumentar en consecuencia una condición de excepcionalidad, resulta no sólo jurídicamente inviable,⁹ sino también teóricamente insostenible, porque sería colocarse por encima del Estado mismo.

Abordemos en segundo término el carácter autónomo de las universidades públicas, para lo cual resulta por demás ilustrativa la definición que en 1934 formularan Manuel Sánchez Cuen, Antonio Carrillo Flores, y Ángel Carvajal, al entender autonomía *como desvinculación del poder ejecutivo*.¹⁰ Asumiendo que se trata de una definición en negativo, lo que los autores pretendían remarcar era que la autonomía universitaria no puede significar abstraerse de las determinaciones de los Poderes Legislativo o Judicial. Aun las entidades federativas que gozan no de autonomía, sino de soberanía, pueden eludir el imperio

de la Constitución Federal o de las determinaciones que, en ejercicio de sus atribuciones, asuma la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por consiguiente, el derecho de acceso a la información, así como los medios de defensa de dicho derecho no observan, en principio, discrepancia o conflicto alguno con el ejercicio de la autonomía,

porque como se puede deducir de lo mencionado hasta el momento, el marco autonómico de las universidades se encuentra acotado a ciertos aspectos en específico, aspectos que requieren un análisis más puntual.



III

Si partimos del hecho de que la autonomía es el medio por el cual se *preservan funciones esenciales del Estado*, a efecto de que las mismas observen una lógica de continuidad e independencia respecto de los cambios de gobierno, entonces debemos reconocer que es indispensable que la sociedad que recibe y vive el impacto de la gestión de dichas funciones goce del derecho de conocerlas en todo momento.¹¹

Esto es, la autonomía que definen a buen número de universidades públicas, como aquella que se otorga a otras instituciones que cumplen funciones de Estado -como las comisiones protectoras de los derechos humanos, las instituciones electorales o los bancos centrales- tutela esa independencia del poder político, pero de ello no se colige que tales funciones públicas deban desarrollarse en la opacidad. Es decir, *autonomía* no puede en ningún momento ser sinónimo de *secretaría*.

Y si esto es válido para todos los órganos constitucionales autónomos, con independencia de sus rasgos particulares, lo es más aún para las universidades, cuyo sustento esencial radica en la libre circulación de las ideas, y por ende, de la información que dé sustento a tales ideas.

Es preciso agregar, por otro lado, que el derecho de acceso a la información también entraña un enorme potencial transformador, en tanto que supone conceder a las personas una actitud más proactiva en su relación con el gobierno mismo:

...la recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se reivindica y reconoce -en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática- el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse como sujeto de la deliberación política sobre asuntos públicos, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica

que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector, opinador, contribuyente y conscripto, pero que en la dimensión administrativa lo considero siempre objeto y destinatario de la acción gubernamental: el ciudadano como gobernado y el administrado por definición.¹²

En tal sentido, no debiera desvirtuarse el efecto que puede tener el ejercicio de este derecho en el funcionamiento cotidiano de las universidades públicas. Incorporar los principios del derecho de acceso a la información a la praxis de las universidades y de sus administraciones -como sucede en cualquier otra institución- eventualmente puede implicar la modificación de rutinas, el replanteamiento y rediseño de estructuras, funciones e indicadores e, incluso, los patrones de diálogo y acuerdo en el seno de las propias universidades. Se trata de una lógica que revoluciona el accionar de las administraciones y las dota de pautas de trabajo menos discrecionales y que, a la larga, coadyuvan a su legitimidad pública. Pero dicho lo anterior, esto tampoco tiene que significar conflicto alguno con la autonomía universitaria.

En efecto. La autonomía universitaria supone un axioma básico: sólo quien detenta el conocimiento se encuentra en aptitud de definir los mejores medios para su generación y transmisión. Tal es la esencia del trabajo académico. Por ende, es la comunidad universitaria, investida de esas cualidades académicas, la facultada para la toma de decisiones de la administración universitaria. Con base en ello, no se puede argumentar de manera consistente que algún miembro de la comunidad pueda ser excluido del conocimiento e información de la institución en la que directamente, o por vía de sus representantes, participa en la toma de decisiones. Y tampoco se puede soslayar que ese universitario es también, a fin de cuentas, miembro del Estado.

Así, muchos de los argumentos que se esgrimen para acotar o reducir los efectos de este derecho de acceso a la información coinciden con el análisis ofrecido por Albert Hirschman en su texto clásico *Retóricas de la intransigencia*. En él, Hirschman analiza los argumentos que históricamente se han utilizado para restar impulso

a las grandes reformas que hicieron avanzar los derechos civiles, políticos y sociales.

En particular, la “tesis del riesgo” pretende que una reforma que amplía dichas libertades puede dar al traste con un bien producto de una conquista anterior: “El argumento de que un nuevo adelanto pondrá en peligro otro más viejo es de alguna manera inmediatamente probable, como lo es la idea de que una antigua libertad ha de ser más valiosa o fundamental que una nueva (o “novedosa”). Reunidos, estos dos argumentos forman un poderoso alegato contra todo cambio en el *statu quo*.”¹³

Por ello, vale la pena concebir la autonomía universitaria y la puesta en marcha seria y sistemática del derecho de acceso a la información como bienes que no se oponen sino que siguen rutas convergentes: si la autonomía pretende salvaguardar una función esencial del Estado, el siguiente paso es reconocer a los individuos el derecho de conocer la manera en que dicha función se lleva a cabo.¹⁴

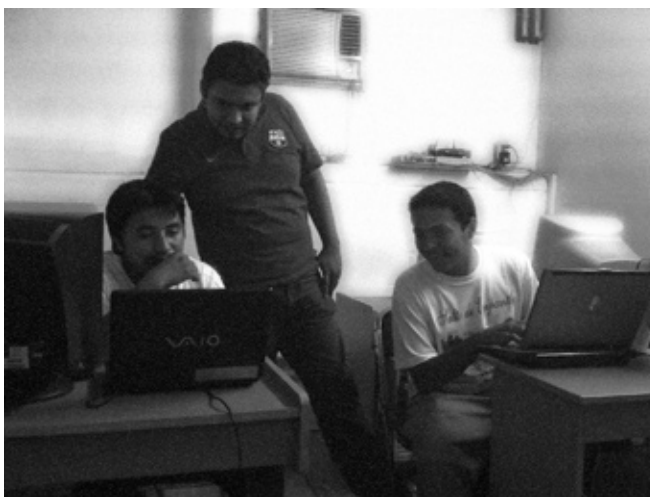
¿Ello significa que todo lo que acontece en la universidad es susceptible de publicidad? Tampoco es el caso. El derecho de acceso a la información nunca es absoluto, sino que se encuentra circunscrito en función del propio interés público, o bien, para efecto de proteger a las personas. En consecuencia, el problema radica en la delimitación de tales esferas, y tal delimitación encuentra complejidades particulares en cada institución, incluyendo a la Universidad pública.

Así, por ejemplo, el procedimiento y resultado de la evaluación del personal puede estar sujeto a esta delimitación, pero no como restricción apriorística del derecho a la información, como medio de protección de los datos personales y de la reputación de la persona evaluada. De igual forma, la información relativa a un proceso de deli-

beración sobre un asunto en lo particular, en tanto que no se resuelva de manera definitiva, también se encuentra en este supuesto, en tanto que como proceso deliberativo, se encuentra sujeto a la posibilidad de cambiar de opinión en virtud de los argumentos y razonamientos vertidos en la discusión. Y tal sería el caso de varios de los aspectos contemplados, lo mismo en la norma nacional, como en las disposiciones de orden internacional.

Así, el aspecto central en esta materia implica al menos dos condiciones esenciales: por una parte, de una

disposición normativa expresa y precisa, de la cual se derive con claridad las razones y alcances en la restricción al derecho. Y segundo, la demostración puntual de que los casos en concreto sujetos de análisis se ajusten puntualmente a la hipótesis normativa, lo que en materia de acceso a la información



se demuestra a través de lo que se conoce como “prueba de daño”, es decir, la comprobación precisa de que la divulgación de determinada información afecta de manera clara y evidente, el interés público o la protección de los datos personales de las personas.

Existen también distintos temas o asuntos en lo particular que se encuentran en una suerte de lindero. Un caso ilustrativo se presenta en los órganos responsables de designar autoridades, en donde la publicidad del sentido del voto de sus integrantes puede generar situaciones complejas al interior de las instituciones. Quizá la solución no esté tanto en restringir el acceso a la información como en formular precisiones en la norma de manera tal que, como se establece en el Reglamento Interior del Congreso Mexicano, las decisiones que impliquen el nombramiento de personas siempre deberán realizarse mediante cédula, procedimiento que apela a la secrecía del voto, y por lo tanto a la independencia y libertad de decisión.¹⁵

IV

En México y en otros países del mundo, el derecho de acceso a la información ha rendido frutos en muy corto tiempo. No ha resultado sólo una herramienta eficaz para ampliar el espacio público¹⁶ sino que ha dotado a las personas de la posibilidad de conocer información que resulta de utilidad para sus vidas.

Al reflexionar sobre el impacto que la difusión del ejercicio de este derecho tiene en la vida universitaria -no sólo hacia el interior de las universidades sino también de cara al resto de las instituciones públicas- quisiera destacar los siguientes elementos, todos ellos favorables, creo, al fortalecimiento de la educación pública:

- i. El conocimiento público del funcionamiento interno de las universidades, del ejercicio de sus recursos públicos y de las razones esgrimidas en sus procesos e instancias de decisión fortalece el análisis y deliberación argumentada en el seno de dichas instituciones. Si se parte del reconocimiento de que la educación necesita de las mejores decisiones en virtud de su importancia pública, difícilmente puede discreparse de que tales decisiones requieren la mayor y mejor información posible. Viejos problemas podrán ser abordados, inercias institucionales podrán ser modificadas, errores comunes a cualquier esquema administrativo podrán ser corregidos, zonas empantanadas podrán desazolverse. En otras palabras: las universidades y los universitarios tendrán la oportunidad de poder replantear en los mejores términos y con información disponible para todos los interlocutores y actores involucrados, los mecanismos y rutas adecuados para mejorar su gestión.
- ii. El derecho de acceso a la información es un instrumento formidable para la investigación en cualquier rama del conocimiento. Al poner a disposición de quien lo solicite cualquier documento donde conste la actividad de las instituciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, las leyes de acceso a la información ofrecen una veta de trabajo formidable para

jóvenes investigadores. Al correrse el telón quedan al descubierto muchas zonas de interacción Estado-mercado-sociedad que tradicionalmente no podían estudiarse por estar situadas fuera del alcance de quienes no tuvieran un ábrete sésamo a los corredores y gavetas de la administración pública.

- iii. Una importante derivación de lo anterior es que el derecho de acceso a la información en las manos de estudiantes y jóvenes investigadores tenderá a romper zonas de saber privilegiadas. Efectivamente: al abrir las fuentes gubernamentales para todos ya no es necesario gozar de relaciones públicas o de contactos de alto nivel para acceder a las características de, por ejemplo, un programa de gobierno o de una política pública. En breve: el derecho de acceso a la información reducirá asimetrías en la producción del conocimiento.

Finalmente, -y separo esta reflexión de las anteriores pues me parece capital en el contexto actual- creo que la utilización sistemática, seria y decidida del derecho de acceso a la información en las universidades públicas es una ruta virtuosa para el fortalecimiento de la autonomía. El abrirse y justificarse a la vista de todos necesariamente cosechará mayores niveles de legitimidad y mayores apoyos sociales. Y esto se traducirá en mayor calidad de la autonomía universitaria.

La razón es sencilla: el principal argumento para que el Estado otorgue autonomía a una universidad es que ésta sea capaz de utilizar dicha autonomía para brindar el servicio público que supone la educación de la mejor manera posible. Y una vía para demostrar (i) que las decisiones son acertadas y justas; (ii) que los recursos se orientan correctamente hacia fines adecuados; y (iii) que el interés público está por encima de intereses específicos es hacer absolutamente pública la vida interna de las universidades.

Notas

* Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Ciudad de México, abril de 2010.

- 1 Fuentes: PRIVACY INTERNACIONAL, David Banisar Junio 2009, FRINGE SPECIAL - Roger Vleugels - Overview of all 90 FOIA, Septiembre 2009; IFAI, Dirección de Asuntos Internacionales, 2010.
- 2 Las cursivas son mías.
- 3 Existe prácticamente consenso en reconocer que el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental y por ello se construye como un derecho subjetivo. Bajo esta óptica, el sujeto activo del derecho es cualquier persona sin importar nacionalidad, ciudadanía o edad. Es importante destacar que el acceso a la información no es un derecho político, y que por ello su ejercicio no debe vincularse al estatus de "ciudadano". En principio, el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información "como derecho fundamental- es el Estado. La mayor parte de las leyes de acceso del mundo, sin embargo, se han limitado a establecer el procedimiento de acceso respecto de las entidades de la administración pública. Esto se explica fundamentalmente por el desarrollo del derecho dentro del derecho administrativo. No obstante esta peculiaridad histórica, es claro que cualquier órgano del estado es un sujeto pasivo del derecho." López-Ayllón, S. "Los sujetos del derecho de acceso a la información", en *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM-INFODF-IFAI, México, 2007, p. 26
- 4 Conviene recordar aquí la vinculación entre el espacio público y la democracia deliberativa. Sin información disponible las sociedades no pueden evitar la cooptación de lo público por parte de intereses privados específicos, de ahí la importancia de la idea constructivista del espacio público: "el espacio público esa esfera de deliberación donde se articula lo común y se tramitan las diferencias- no constituye una realidad dada, sino que se trata más bien de una construcción laboriosa, frágil, variable, que exige un continuado trabajo de representación y argumentación" Innerarity, D., *El nuevo espacio público*. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 2006, p. 14
- 5 En una significativa investigación, la *East Development Agency* calculó que la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido, aportó 58,000 millones de libras esterlinas "es decir, poco más de 87,000 millones de dólares estadounidenses- a la economía británica en un periodo de 10 años." Ver *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, Moreno-Brid, J. y Ruiz-Nápoles, P. Serie Estudios y Perspectivas No. 106. Sede Subregional de la CEPAL en México. Naciones Unidas. 2009
- 6 Sierra, J., *Discurso inaugural de la Universidad Nacional*, Colección Pequeños Grandes Ensayos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. p. 20. Este discurso fue pronunciado en 1910.
- 7 El artículo 6 constitucional, reformado el 20 julio de 2007, es claro en su intención de incluir como sujeto obligado a todas las instituciones del Estado y en la de definir dos grandes encargados de legislar en materia de derecho de acceso a la información: "[...] "Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
 - I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad."
- 8 Jorge Carpizo, "Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma", en <http://www.ifai.gob.mx/pdf/eventos/Ponencia%20revisada%20Dr.%20Jorge%20Carpizo.pdf>.
- 9 La iniciativa de reforma constitucional que garantiza la autonomía universitaria deslindaba con claridad la distinción entre autonomía y extraterritorialidad, véase Jorge Carpizo, *op. cit.*
- 10 Manuel Sánchez Cuen, Antonio Carrillo Flores y Ángel Carvajal, "La naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México", *Revista de la Facultad de Derecho y Jurisprudencia*, t. V, México, UNAM, 1934, en Jorge Pinto Mazal (compilador), *La autonomía universitaria*, México, UNAM, 1974, p. 231-233.
- 11 De hecho hay que reconocer que la autonomía no siempre ha sido un medio eficaz en contra de las injerencias políticas, sino que en ocasiones ha permitido preservar cotos de poder político.
- 12 Aguilar, L. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006, cit. por. Larrañaga, P. "La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente", en *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, Salazar, P. (Coord.) Instituto Federal de Acceso a la Información/Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2008, p. 160
- 13 Hirschman, A. *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 141.
- 14 Recientemente, en México, se han atestiguado casos en los que universidades públicas se han negado a proporcionar información que organismos garantes del derecho de acceso a la información han considerado de carácter público. Veremos también un desgastante periplo ante el Poder Judicial que concluirá, previsiblemente, con una resolución judicial favorable a la apertura. A mi modo de ver, la mejor forma de proteger a las universidades es sustraerlas de esta lógica de resistencia que desoye aquel llamado de Justo Sierra.
- 15 Artículo 153 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>
- 16 Con la entrada en ejercicio en México de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pudo conocerse, de un plumazo y gracias a una solicitud de información presentada en junio de 2003 por Raúl Trejo Delarbre, especialista en medios de comunicación, quiénes eran los concesionarios de las frecuencias de radio que otorga el Estado, algo que no había sido posible conocer en México. La misma Ley ha permitido hacer públicos los padrones de beneficiarios de programas sociales, por ejemplo. A nivel internacional véase el relevante caso "Claude Reyes vs. Chile", en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentó importantes precedentes para hacer del derecho de acceso a la información un derecho universal para todas las personas.