

Las reformas en materia de transparencia

Ulises Corona Ramírez*

El tema de la transparencia en México es de reciente inclusión en un sistema político-administrativo caracterizado por su rigidez e inflexibilidad por setenta años, durante el periodo conocido como Presidencialismo. De esta forma, la transparencia ha venido a transformar una parte importante de dicho sistema, y aunque desde un inicio su inclusión se ha concentrado en el nivel federal, los esfuerzos por permear los tres órdenes de gobierno están en marcha, así como la adhesión de temas relacionados, como es la protección de datos personales y el combate a la corrupción.

La tendencia que generó el auge del tema de la transparencia tiene un importante antecedente en instituciones y organizaciones a nivel local e internacional, tanto públicas como privadas, las cuales han impulsado el tema en diversos países al grado de que hoy en día ha sido consolidada por instituciones públicas y por organizaciones de la sociedad civil, que impulsan su ejercicio y fortalecen el derecho ciudadano que reconoce la publicidad de lo gubernamental.

En México, el antecedente de la transparencia se sitúa en la reforma de 1977 al Artículo 6 constitucional, pero su desarrollo e impulso por parte de diversos actores políticos y sociales fue notorio hasta la década de los noventa. En dicho tiempo y espacio, el pronunciamiento de la transparencia

se tomó como una cualidad deseable de lo político y de la vida política en México (Ackerman, 2008: 358), ante la necesidad de iniciar un proceso de democratización a través de la pluralidad de las fuerzas políticas y el fortalecimiento ciudadano de la sociedad mexicana mediante el reconocimiento de sus derechos, tanto legalmente como en la práctica, todo lo anterior en el marco del ejercicio y consolidación de un Estado de Derecho de carácter democrático. Sobre esta ruta es que, desde la década de los noventa, se han introducido cambios constitucionales (Art. 6 constitucional) y leyes de carácter federal y estatal que han consolidado la importancia que tiene el tema de la transparencia en el sistema político-administrativo en México. Todos estos cambios jurídicos han creado y transformado instituciones, pero más allá de esto, se puede afirmar que hay un *antes* y un *después*.

Este parteaguas significó en México un gran impulso al proceso de democratización, que ahora es más visible, comprobable y concreto.

La aceptación de la obligatoriedad que tienen los gobiernos y las instituciones hacia los ciudadanos es acogida en un tiempo y espacio que nos exige confianza y resultados. La transparencia es un mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho, pero a la vez es un medio a través del cual gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran o explican su ejercicio, decisiones y acciones. Dicho de otro modo, la transparencia es una condición general del funcionamiento del Estado en nuestros días (Cossío, 2008: 112).

El ejercicio del derecho a la información pública gubernamental en la teoría exige dos sistemas. El primero es el encargado de proveer la información de carácter general —como

* Doctor en Ciencias Sociales. Académico e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

bien pueden ser la estructura y funciones de una entidad gubernamental—, y el segundo sistema está encargado de recibir las peticiones particulares de los ciudadanos que requieren información muy específica. Ambos sistemas, en la práctica, pueden escapar o distar mucho de lo ya mencionado debido a que en el primer sistema, la información puede ser demasiado elemental o tener una diferencia importante respecto a cómo opera determinada entidad gubernamental en realidad, lo cual hace ineficaz el ejercicio del derecho a la información. En el segundo sistema, lo anterior puede empeorar debido a la interpretación de la petición por parte de la entidad gubernamental que recibe la petición de información. Debido a esto, y para evitar estos obstáculos, el requisito es la generación de información legible, confiable y accesible.

El objetivo de la transparencia es muy ambicioso y poco alcanzable, al menos en el corto plazo. Dicho objetivo es el perfeccionamiento de los procesos y la vigilancia de las decisiones internas de las entidades gubernamentales. De esta manera, la transparencia se convierte en un valor organizacional que genera un recurso estratégico para el cambio y la mejora institucional: la información (Merino, 2008: 242).

A la par del desarrollo de la transparencia en México, se encuentra el de la rendición de cuentas, sobre la cual se tiene que recordar, con frecuencia, que es distinta, pues vale puntualizar que por rendición de cuentas se entiende aquel sistema mediante el cual funcionarios o servidores públicos informan y justifican sus decisiones, acciones y desempeños. Puede entenderse como la obligación que tiene una persona con cargo público de informar a la ciudadanía —a quien sirve— del ejercicio de dicho cargo. Esto complementa de manera importante a la transparencia, pero de mayor forma al reconocimiento y ejercicio de la democracia.

Desde hace más de dos décadas, la transparencia y la rendición de cuentas han permeado de manera importante el ejercicio gubernamental; de manera conjunta han iniciado un proceso que aún se busca consolidar, el cual da cuenta de una manera diferente de entender e interpretar la compleja relación gobierno-ciudadanía. En esta nueva relación se exige un cambio dual, tanto por parte de los gobiernos como por parte de la ciudadanía; es decir, en los aparatos gubernamentales se ha transformado el quehacer gubernamental, pues independientemente de la posición y responsabilidades, se hace entender que como funcionario o servidor público se tiene que administrar, organizar, clasificar y discriminar la información pública de manera que sea legible, organizada y útil para la ciudadanía, y por parte de esta última, la transparencia reconoce el

derecho de acceso a la información pública, mas no obliga ni induce ni educa a los ciudadanos para su uso y provecho particular o comunitario.

A través de un análisis desde un enfoque social, la transparencia no sólo ha transformado el aparato gubernamental, sino que también induce a la sociedad al ejercicio de sus derechos. A través de esto es que la ciudadanía tiene mayor control sobre las entidades gubernamentales. En México, dicho control ha puesto énfasis en el uso y aplicación de recursos públicos, y aunque podemos cuestionarnos su concentración en el tema presupuestario, el proceso de permanente construcción deja abierta la oportunidad de incluir, en un futuro, otros rubros, lo cual asegurará un mejor resultado con instituciones más consolidadas.

De fondo, tanto la transparencia como la rendición de cuentas comparten la preocupación y la tarea de atender un problema endémico que se presenta tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, debilita instituciones, aumenta la incertidumbre y la desconfianza de los ciudadanos en sus gobiernos, y mina los esfuerzos de los gobiernos por mejorar las condiciones de vida de la población. Nos referimos a la corrupción, y todos los delitos y repercusiones que conlleva y se relacionan con ella. Ante esta problemática se justifican las medidas implementadas por parte de diversas organizaciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales.

México respalda y reafirma su compromiso con el fortalecimiento de la Política de Transparencia como mecanismo gubernamental y medio de control ciudadano a través de: a) el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en la Constitución Política a través del Artículo 6; b) un instituto con autonomía reconocida recientemente en el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014; c) una Ley Federal de Transparencia, así como sus correspondientes leyes a nivel estatal; d) una serie de reglamentos que tuvieron el objetivo de iniciar los procesos de reorganización de las entidades gubernamentales a su interior con la finalidad de atender las peticiones de información por parte de los ciudadanos; y e) un aumento en el número de sujetos obligados.

La reciente reforma en materia de transparencia pugna por la continuidad de la línea ya trazada desde el año 2002 con la aprobación de la primera Ley de Transparencia a nivel federal. En síntesis, esta serie de cambios ha impulsado la consolidación del derecho de acceso a la información

pública gubernamental y ha otorgado más y mejores herramientas al instituto encargado de velar y materializar el Artículo 6 constitucional. La reciente reforma, impulsada por el gobierno de la República, ha sido estratégica y posee modificaciones necesarias que faltaban para consolidar una etapa más de este arduo y largo proceso. Ha venido a apoyar y a atender diversos elementos necesarios de la Política de Transparencia, lo cual da cabida a la atención de nuevos temas. Sin embargo, factores y elementos que anteceden a estos cambios aún están pendientes, como la homologación en los avances en materia de transparencia en las entidades federativas y en los municipios del país. Pero también el tema aún pendiente es la protección de datos personales, asunto difícil que requiere un cambio muy importante que llevará una gran cantidad de tiempo y recursos.

Las recientes modificaciones en materia de transparencia incluidas en el Pacto por México han confirmado la trayectoria que se ha marcado en este rubro en nuestro país, razón por la cual se ha logrado la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), así como una serie de modificaciones y adecuaciones que analizaremos individualmente.

Aumento en la cantidad de sujetos obligados

A través de la modificación del Artículo 6 constitucional F.I se determina que se considera como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los partidos políticos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, además de cualquier persona física o moral y sindicato que reciba y ejerza recursos públicos. Esta modificación es una de las más importantes en esta reforma, debido a que básicamente cualquier ente que reciba y ejerza recursos públicos y que realice actos de autoridad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno se convierte en sujeto obligado.

La trascendencia de esta modificación llena un vacío legal, el cual radicaba en la exclusividad de algunos entes de ser sujetos obligados y otros no. En este sentido, la ampliación del número y naturaleza de los sujetos que reconoce la Constitución Política y la Ley Federal en la materia como sujetos obligados incrementa las facultades que tiene el IFAI para atender solicitudes de información, pero a la vez, en materia presupuestaria, es una oportunidad para rastrear de mejor forma el destino de los recursos públicos que reciben algunas figuras, principalmente los nuevos sujetos obligados, lo cual —en el mejor de los casos— presenta la oportunidad de ajustar el presupuesto y lograr una mejor eficiencia y suficiencia presupuestarias.

Autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

La autonomía es una característica que el marco jurídico reconoce en pocos organismos en México, pues conlleva —además de la decisión sobre el presupuesto que se le asigna y su organización interna— una medida para que dicho instituto no responda a los intereses de ningún grupo o partido político, aunque esto último siempre esté en duda por algún partido o grupo. Independientemente de lo anterior, el reconocimiento de la autonomía del IFAI (modificación del Artículo 6 F.VIII) reconoce en él la importante labor de salvaguardar y distribuir de manera adecuada la información pública que generen los sujetos obligados (mencionados anteriormente). En este sentido, se otorgan mayores libertades al IFAI para que logre cumplir sus metas y objetivos.

Concesión al Congreso para expedir normatividad en materia de transparencia

La prerrogativa del Congreso para expedir leyes de carácter general y reglas sobre los principios y bases de la transparencia en México es otra de las modificaciones. Sin embargo, a lo anterior se han sumado dos temas sobre los cuales el Congreso también tendrá la misma prerrogativa: nos referimos al acceso a la información y a la protección de datos personales. Lo anterior implica, de manera implícita, que al menos en las líneas generales será el Congreso quien determine la forma de organización y administración de la información pública que emitan todos los sujetos obligados. En este sentido, cabe señalar que hay rubros que necesitan atención inmediata —pero no por ello apresurada y sin fundamentos—. La protección de datos es un tema muy endeble aún en la Política de Transparencia.

Modificación de la estructura interna del IFAI

En este punto es necesario descartar que, a mayores atribuciones y facultades, son mayores los esfuerzos a llevar a cabo. En este sentido, la adecuación de la estructura del IFAI se ha visto afectada seriamente. Los cambios, además de renovar casi en su totalidad al personal del IFAI, también han traído consigo un nuevo reglamento interior que está acompañado de la modificación de cinco comisionados para quedar en siete; en cuanto a su organización, también se determina la creación de nuevas direcciones que sustituyen a las secretarías anteriores, así como la agrupación

de las comisiones que trabajarán organizadas por temas relevantes.

Organización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Las recientes modificaciones, como se ha mencionado anteriormente, no podían dejar de lado el rezago y el desajuste en materia de transparencia entre entidades federativas y municipios. Por lo tanto, otro de los puntos estratégicos de esta reforma fue la determinación de que todas las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecieran órganos garantes autónomos locales con la finalidad de colaborar con el IFAI como organismo autónomo, y proteger el derecho constitucional (Art. 6) y la protección y organización de la información pública.

Todas las modificaciones anteriores, desde un análisis de contenido, conforman una etapa más del carácter permanente y continuo que posee la Política de Transparencia en nuestro país. En su conjunto, la Reforma en Materia de Transparencia ha venido a consolidar viejas luchas y a avistar nuevos obstáculos y retos. En un balance general, es sólo cuestión de constancia y tiempo para que, así como en su momento se transformó el orden federal, se transforme el orden estatal y municipal, que tanta falta hace. Todo para crear un sistema homologado que permita conocer el ejercicio del quehacer gubernamental y hacer consciente a toda la sociedad mexicana de la importancia del ejercicio de su ciudadanía.

Determinado todo lo anterior es que se observa una tendencia en el caso mexicano, que vincula tanto a la rendición de cuentas como a la transparencia y al combate a la corrupción, ya que hasta el momento, el único tema pendiente es el de la corrupción, el cual ha fracasado rotundamente. Por lo tanto, la creación del Sistema Nacional Anti-Corrupción concatena los temas de transparencia y rendición de cuentas, para conformar con ello un sistema más sólido que ejercite y fortalezca la relación gobierno-ciudadanía a través de un diseño horizontal de rendición de cuentas (responsabilidades compartidas) donde cada funcionario sea responsable —entre ellos mismos y ante la ciudadanía, y en donde ninguna figura gubernamental sea determinante en cuanto a la concentración de poder—. Esta es la apuesta que va de fondo de la política estratégica en materia de transparencia, que piensa complementarse con una política diferente de combate a la corrupción.

Sin duda, los avances en materia de transparencia en México son, hasta la fecha, muy positivos; sin embargo, la naturaleza de la transparencia como una aspiración en constante concreción nos obliga a reconocer que aún dista mucho de consolidarse como tal, pues aunque legalmente

esté constituida, cuenta con el respaldo de múltiples actores y esté representada por instituciones, su objetivo necesita más tiempo para ser alcanzado, pues aún existe en la sociedad mexicana una carencia de herramientas para aprovechar la información que emiten las entidades gubernamentales.

Otro tema pendiente e importante sigue siendo la protección de datos personales, tema trastocado por el auge de las nuevas tecnologías. Los gobiernos en todo el mundo aún se preguntan cómo atender esta problemática ante el enorme flujo cotidiano y a gran velocidad de información personal y confidencial que recorre el planeta. Por lo anterior, la Política de Transparencia se afirma como un proceso que necesita adhesiones y modificaciones que irán sucediéndose, dependiendo del avance de lo propuesto a la fecha.

Bibliografía

- (2014). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*. 7 de febrero. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.
- Cossío, José Ramón (2005). “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?”. *Este País*, núm. 175, octubre.
- Cossío, José Ramón (2008). “Transparencia y Estado de Derecho”. John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf>.
- López Ayllón, Sergio (coord.) (2006). *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM.
- Marván Laborde, María (2008). “Transparencia y sindicalismo”. John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Merino, Mauricio (2008). “La transparencia como política pública”. John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Merino, Mauricio (2010). *Nuestra democracia*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, FCE.
- Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: IJ-UNAM.
- Shedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.