*Transparencia en las Universidades públicas autónomas. Un estudio de caso, la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Baruch Moreno Romero

* Planteamiento del problema y justificación.

Todos los derechos y leyes tienen su propia historia, aunque muchas veces es posible encontrar puntos en común entre cada uno. Es importante conocerla para comprender mejor su propia naturaleza y poder esbozar los límites y alcances de los derechos; puesto que son también un lenguaje y mensaje de la sociedad en sí mismos que expresan demandas y necesidades de cara a los poderosos.

Así como los movimientos obreros dieron origen a términos como los oprimidos, los explotados, los pobres, el pueblo, para configurar la justificación y darle contenido a una gran parte de los derechos laborales y electorales, de igual forma es posible rastrear el lenguaje y expresiones características que moldearon el derecho de acceso a la información.

Quizá sea más comprensible si observamos como diversos movimientos sociales en distintos países han demandado y exigido el derecho de acceso a la información. El movimiento MKSS en Rajasthan, India, utilizó como eslogan de campaña política “el derecho a saber es el derecho a vivir”.

Por su parte, Richard Calland menciona que grupos de India y Sudáfrica sintetizaron la expresión al supuesto “derecho a saber”, la cual fue mucho más sencilla de aplicar en una campaña publicitaria. No obstante, esa pequeña frase significó para los grupos sociales el conjunto de leyes de protección de datos, justicia administrativa y de archivos públicos que conformaron en ese contexto el derecho de acceso a la información.

Tiempo después esta frase fue también utilizada en países de Europa Central y América Latina para expresar la necesidad de que sus gobiernos proporcionen acceso a la información obligatoriamente. Lo característico de este mensaje fue romper con la postura tradicional del gobierno en la que simplemente se limitaban a no intervenir en la libertad de expresión sin contraer obligación alguna.

Otras variantes han situado a este derecho como el “derecho a la verdad”, en particular, a la verdad histórica como resistencia contra las atrocidades perpetuadas por los gobiernos del pasado con el afán de esclarecer los hechos y fincar responsabilidades, mediante el acceso a documentos que delatan los abusos de las autoridades.

De esta forma, es posible apreciar como las distintas necesidades y contextos de la humanidad permiten mostrar los múltiples significados y lenguajes que puede adquirir un mismo derecho. Pero, cabe resaltar, no todas esas variaciones de significados y lenguajes han logrado estructurarse como derecho.

Por otra parte, una diversidad de eventos y causalidades a nivel mundial han permitido esbozar este derecho en un marco mucho más específico en el que los gobiernos neoliberales implementaron una “nueva administración pública”. Y así como se habla del derecho de acceso a la información, a su vez, comienzan a saltar a la vista los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y hasta de fiscalización, todos ellos, por un lado, refiriéndose a un mismo objeto: la información pública. Y, por el otro, se insertan dentro de un mismo contexto: la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y la administración gubernamental, los procesos de globalización, el predominio de la ideología de mercado, el surgimiento de regímenes neoliberales y una fuerte crítica al Estado sobre su alcance, rol y capacidad.

En este sentido, el derecho de acceso a la información se llega a enmarcar en los términos de una administración pública transparente, fiscalizable, imparcial, abierta, accesible y responsable de sus actos ante los ciudadanos pero que, también, se enfoca en las demandas del mercado. Y así es como también se ha llegado a instaurar dentro del marco jurídico.

A su vez, es posible apreciar otro enfoque dentro de este mismo contexto: el de los derechos humanos. Se enmarca al derecho de acceso a la información en términos de las necesidades de información del individuo frente a los intereses del Estado Y DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES. Este enfoque busca favorecer al individuo y a su comunidad en la mejora de su calidad de vida.

Es más, para Ferrajoli, el no considerar al individuo y a su comunidad, hace que el derecho de acceso a la información trate sobre “vagos programas de políticas públicas jurídicamente irrelevantes” y se puede utilizar como herramienta en beneficio de los mercados. Así, el acceso a la información está relacionado directamente con el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida.

En realidad, este derecho ha probado tener una relación muy cercana en la demanda e instrumentalización de otros derechos humanos. En los países donde la legislación del derecho de acceso a la información ha sido eficaz, se ha observado y documentado una mejor defensa, protección y monitoreo de otros derechos.

Por lo que no es posible situar al derecho de acceso a la información lejos de su utilidad práctica ya que, sin ella, fácilmente se podría enmarcar en un modelo de comunicación política en el que los que ejercen actos de autoridad son los que dominan el espacio público.

Además del enfoque histórico y sociológico en la revisión de los derechos, es imprescindible vincular los hechos del pasado con las interpretaciones de las leyes y demás normativas en la materia del presente y comenzar a vislumbrar lo que podría significar la garantía del derecho de acceso a la información pública en el territorio mexicano.

Después del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al artículo 6to, sobre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, y la Ley General de transparencia y acceso a la información pública, es posible vislumbrar 3 niveles en los que se puede garantizar este derecho.

Por un lado, la ley general de transparencia y acceso a la información pública demanda, en su artículo 70, a los sujetos obligados, transparentar un mínimo de información, resumida en 48 puntos.

Dentro de las obligaciones de transparencia se encuentran rubros de tipo meramente estructurales, operativos y de organización, como lo son las obligaciones de transparentar la información relativa a: la estructura orgánica, facultades de cada área, trámites, servicios, convocatorias, entre otras. Mientras que otros se centran en el presupuesto del sujeto obligado.

Un sujeto obligado es casi todo el Estado: los 3 poderes, los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Por otro lado, en su artículo 24, se mencionan otro tipo de obligaciones enfocadas a que el acceso a la información pública esté respaldado estructuralmente y pueda ser garantizado por los sujetos obligados, sobre todo en lo referente a las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 70 mencionado anteriormente.

No obstante, y como se ha señalado, este derecho va más allá. Otra forma de garantizar este derecho, y que no se encuentra dentro de las obligaciones de transparencia, se puede encontrar en lo dicho por la constitución política de los estados unidos mexicanos respecto a que los sujetos obligados deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, por lo que se considera que la información DEBE existir si se refiere a estos ámbitos (art.19 de la Ley General).

La Ley General de Transparencia nos señala algunas de las formas que puede adquirir la información al momento de registrarse y documentarse: expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas. La información puede adquirir una gran cantidad de formas al momento de registrar el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores e integrantes.

No obstante, las facultades otorgadas a una autoridad[[1]](#footnote-1) son algo difícil de registrar cabal y exhaustivamente, ya que en su ejercicio existe un cierto margen de discrecionalidad y, debido a eso, llegan a depender en gran medida de la interpretación. Este margen toma la forma de líneas de acción, planes de desarrollo, programas, etc[[2]](#footnote-2). Con miras a cumplir objetivos (institucionales) determinados que, de hecho, tampoco están completamente definidos.

Se espera que las autoridades, con las capacidades otorgadas y en un lapso determinado, cumplan el fin para el cual fue creada una organización. No obstante, su efectividad se ve determinada por su capacidad para actuar ante los imprevistos y modificar rápidamente, si resulta necesario, aspectos, incluso esenciales, del programa de desarrollo en la consecución del fin. De ahí que las autoridades cuenten con cierto margen de discrecionalidad en su actuación.

Por otro lado, además de las facultades explícitas, existen también las facultades implícitas, las cuales competen a una autoridad determinada para allegarse de los medios que considere necesarios para el cumplimiento de los objetivos que le fueron encomendados.

Por los motivos antes expuestos, es por lo que se afirma en este trabajo que las posibilidades derivadas del ejercicio de una facultad no son enteramente previsibles, ni completamente determinables. Y aunque a menudo la información que se deriva de esta forma es considerada información de interés público difundida proactivamente[[3]](#footnote-3), en ninguna circunstancia se debe creer que no debe existir un registro sobre este tipo de información.

Los efectos de la transparencia y la rendición de cuentas en estos términos han sido muy debatidos. Hay quienes argumentan que derivado de la presión que la rendición de cuentas ejerce sobre las autoridades durante los procesos de toma de decisiones, estas tienden a modificar su comportamiento y llegan a ocultar información que, por sí sola, constituiría una buena parte de la discusión.

Por otro lado, hay quienes defienden que, si bien algunos datos pueden ser sensibles a la transparencia, si se exponen absolutamente **todos los insumos[[4]](#footnote-4)** en la toma de decisiones, las implicaciones de abrir las discusiones podrían mejorar la decisión final.

Además, es importante dejar en claro que la transparencia, aunque es considerada el principio primordial en la toma de decisiones en una democracia, no es el único modelo que puede llegar a ofrecer resultados positivos. Hay otros que llegan a posicionar a los ciudadanos como parte integral de las decisiones desde su origen, y no sólo como evaluadores de resultados de políticas ya discutidas y establecidas.

Pero entonces ¿qué es lo que se registra?, ¿cómo se solicita información respecto al ejercicio de una facultad?, ¿cómo se determina si una autoridad tenía la obligación de generar cierta información, derivado del ejercicio de sus facultades?, ¿cómo garantizar este derecho en este aspecto?

Respecto a esto, resulta primordial lo establecido en el artículo 44, Fracción III de la Ley General de Transparencia, en el que se menciona que los Comités de transparencia, establecidos en la estructura de los sujetos obligados, tienen la facultad de “Ordenar […] a las Áreas competentes que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión […]”.

Ya que en gran medida este derecho depende de los documentos que fueron generados, registrados y archivados, resulta imprescindible saber con precisión qué información le compete a una autoridad determinada generar derivado de sus propias facultades. Y, para ello, se debe tener un conocimiento profundo sobre el fin que se persigue ya que, como se mencionaba antes, este fin último no está completamente determinado.

En este punto, es por lo que se emiten indicadores. Al no existir la certeza absoluta sobre la naturaleza de un fin determinado, resulta necesario medir las acciones que se llevaron a cabo, durante un tiempo determinado, para evaluar sus efectos, conformar variables y poder tomar mejores decisiones en el futuro próximo.

Además, para poder determinar con aún mayor precisión la información que una estructura tiene la posibilidad de producir es necesario identificar el lugar que ocupa dentro de la estructura orgánica y con el entorno, tanto normativa y lógicamente, como físicamente. A través de esta identificación es como es posible descubrir nuevas interacciones posibles entre las diversas estructuras, por medio de la interpretación.

Y todo lo anterior, nos permite llegar a un último punto que está considerado en la legislación en esta materia, pero que posiblemente sea el que más se pasa por alto, ya que difícilmente se encuentra especificado a quién le corresponde velar por su implementación y las formas en que puede llevarse a cabo: el fomento de una cultura de transparencia y acceso a la información.

Y, en tercer lugar, es igualmente importante resaltar la interpretación de la unidad de transparencia del Instituto para garantizar este derecho. El cual básicamente se basa en las disposiciones del artículo 70 y del artículo 14 de la LGTAIP. Y, a decir verdad, resulta bastante restrictiva.

No obstante, el alcance del derecho también es posible de medir a través del fomento a la cultura de la transparencia, interpretación siempre relegada y desvirtuada.

La Ley, las unidades de transparencia y el comité de transparencia, primeramente, se basan en la premisa de que las instituciones por su propia cuenta no brindarían cabalmente la información que se les solicite. Es por eso que se cuenta con la estructura en cada sujeto obligado para que, cuando la autoridad se niegue a entregar la información, sea posible solicitarla a través de la Plataforma Nacional de Trabsparencia.

No obstante, lo estipulado en los artículos xxx y en el apartado xxx, esclarecen el objetivo último de este derecho, el cual tiene la tarea de que la premisa de la que se parte, se vaya solucionando, en la medida en que las autoridades comprendan y se comprometan con este derecho. Para que cuando se le solicite información a las autoridades públicas, estas brinden lo solicitado sin necesidad de que algún otro ente las tenga que obligar.

Esta tarea, según la Ley General en la materia, en primera instancia está encomendada al órgano garante a nivel nacional, el INAI, y en última, a los demás órganos garantes. No obstante, si consideramos que cada sujeto obligado tiene una función sustantiva por cumplir, es esperable que la información que puede generar cada uno sea significativamente distinta.

Y, ¿quién más podría conocer estas singularidades si no los comités de transparencia instalados dentro de cada uno de los sujetos obligados, los cuales, posiblemente, son los que podrían velar en mejores condiciones por el fomento de una cultura de transparencia? Sin embargo, en sus atribuciones, ni siquiera se encuentra incluido algo referente hacia este ámbito.

No obstante, posiblemente sea en este último nivel en el cual sea más significativa la garantía del derecho de acceso a la información, ya que la cultura difícilmente puede medirse en el nivel lógico y normativo. La cultura se vive; y la calidad de vida es posible llegar a medirla. En este sentido ¿de qué forma se traslada la transparencia a las vivencias de las personas y sus comunidades?, ¿cómo se vive la transparencia?

Como se mencionó desde un inicio, es imprescindible considerar al individuo y a su comunidad en el impacto del derecho de acceso a la información. Ya que por sí mismo, ningún derecho está exento de crear el efecto contrario para el cual fue pensado.

Además, si relacionamos las distintas motivaciones, necesidades, significados y lenguajes que han impulsado este derecho, no sólo en las distintas legislaciones, sino también a través del tiempo, es posible afirmar que la constante ha sido: transparentar el ejercicio del poder; y la mejor vía para conseguirlo: haciéndolo accesible. En los momentos más álgidos y de mayor plenitud de una sociedad determinada, en que parece que el poder ha sufrido una reestructuración y redistribución, es cuando mayor percepción positiva hay sobre la transparencia.

El derecho de acceso a la información no se puede garantizar únicamente mediante los mínimos, debe permear culturalmente. Y si el mayor impacto es posible de apreciar mediante la reestructuración y redistribución del poder, serán de suma importancia los cambios generados en la estructura orgánica de cualquier entidad y que estos se materialicen en la infraestructura física[[5]](#footnote-5).

De esta forma, la legislación en la materia nos permite identificar la estructura orgánica de una organización, y como la estructura orgánica nos indica toda la información que es posible solicitar, podemos conocer, **a través de la interpretación**, la información que un “sujeto obligado” puede generar y tiene que hacer pública. Quien tiene la capacidad para reestructurar y redistribuir el poder[[6]](#footnote-6), tiene la capacidad para modificar la información que una estructura tiene la posibilidad de producir[[7]](#footnote-7).

En última instancia, este derecho revela que la mera existencia, genera información; y que su posición, puede determinar la posibilidad de darle un sentido u otro[[8]](#footnote-8). Así, lo establecido en la constitución, referente a que toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública, cobra mayor sentido y relevancia al momento de garantizar el derecho de acceso a la información pública[[9]](#footnote-9).

* Preguntas de investigación

¿Cómo se garantiza un derecho, y en específico, el de acceso a la información pública?

¿Cuáles son los límites y alcances del derecho de acceso a la información pública?

¿Cuál es la relación entre la transparencia, el poder y la estructura orgánica?

¿Qué información es posible solicitar a los sujetos obligados, más allá de las limitaciones de clasificación de la información o inexistencia de esta?

Al crearse tanto la Ley Federal como la General en la materia, tanto ¿qué normativas fueron modificadas? Como ¿Cuántas realmente debían modificarse (y cuáles)? Es decir, ¿cuál es el alcance real?, y ¿sus límites? Así como ¿qué porcentaje de la ley se está implementando?

* Hipótesis

No es posible garantizar el derecho de acceso a la información si no se tiene la capacidad para generar información. Capacidad entendida como libertad y autonomía para designar qué es y qué no es información; es decir, poder definir, a cada paso, la estructura orgánica y, con ello, los proyectos, líneas de acción, programas, actividades, etc. Con miras al cumplimiento del fin de la institución.

Sin ello, la información que se genere será meramente discursiva y el derecho de acceso a la información pública caerá, de hecho, como una cortina de hierro en el acceso de las personas.

# Índice tentativo:

* Introducción.
* El proceso democrático, los derechos y el papel del estado.
* Contexto internacional.
* El derecho de acceso a la información y las Reformas constitucionales al artículo 6to.
* Autonomía universitaria. Antecedentes constitucionales, etc.
* Relación entre el Estado y las universidades públicas. Financiamiento y fiscalización; y las letras chiquitas.
* La ley orgánica de la UNAM: autonomía plena centralizada
* El estatuto y la transparencia en la UNAM: un problema de capacidades y de facultades.
* Una forma diferente de garantizar un derecho constitucional: las formas importan.
* Por Facultades autónomas y libres: en busca de una vida universitaria y no sólo una estadía universitaria.
* Conclusiones

# Bibliografía

Berliner, D., Bagozzi, B., & Palmer-Rubin, B. (2018). What information do citizens want? Evidence from one million information requests in Mexico. *ELSEVIER*, 222-235.

Buendía, A., & Durazo, I. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso. Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y política pública*, 3-35.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo.* Alianza editorial.

Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *IOS Press*, 233-242.

Rodríguez-Gómez, R. (2019). Autonomía universitaria y rendición de cuentas. *RMIE*, 879-895.

Ugalde, F. (s.f.). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 253-264.

Uvalle, R. (2015). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios políticos*, 37-55.

1. También se les denominará facultades explícitas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pero también toman la forma de libre cátedra y otros ejercicios de autoridad más fáciles de pasar por alto. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ya que, como se señaló anteriormente, no entra en el rubro de obligación de transparencia. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pero ¿cómo sabemos cuáles son todos los insumos?, ¿Se trata simplemente de echar todos los ingredientes a la licuadora y ver a qué sabe? En la labor por conocerlos, mediante la interpretación, es por la que podemos llegar a conocer otras formas de garantizar una mejor vida. [↑](#footnote-ref-4)
5. No es lo mismo construir una obra destinada para la Unidad de transparencia que otra destinada para las actividades de docencia, por lo que representarían serias dificultades el cambiar, por ejemplo, las finalidades entre ambas obras, por lo que se requiere un análisis profundo de planeación e identificación de las áreas clave. El fin incide en la forma y viceversa. [↑](#footnote-ref-5)
6. También entendida como autonomía normativa o, en todo caso, de funcionamiento. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ya que cambian las relaciones e interacciones existentes [↑](#footnote-ref-7)
8. Si la estructura cambia y se redistribuyen, se crean o se abrogan facultades, es posible encontrar nuevas formas de interacción que inauguren otros tipos de información posibles para generar. [↑](#footnote-ref-8)
9. Puesto que ya hemos recorrido el camino sobre la identificación de la información que una autoridad/sujeto obligado tiene la posibilidad de producir y, por tanto, de tener en su posesión. [↑](#footnote-ref-9)