



La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México

Salvador Mora Velázquez

Documento extraído de:

Mora Velázquez, S. (2016). La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México. Argumentos, 29(82), 225-241. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331010.pdf>



Argumentos

ISSN: 0187-5795

argument@correo.xoc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

México

Mora Velázquez, Salvador

La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México

Argumentos, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre, 2016, pp. 225-241

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59551331010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México

Salvador Mora Velázquez

La utilidad pública que la transparencia y la rendición de cuentas guardan para el régimen democrático radica en la posibilidad de restituir la confianza en los diversos espacios de decisión. La larga marcha hacia la autonomía de los organismos garantes en la materia requiere una debida atención, ya que la puesta en práctica de las políticas de transparencia y rendición de cuentas resultan un eje sustantivo para determinar nuevas formas de relación con el ciudadano para posibilitar acciones de intervención en las decisiones gubernamentales. La institución del órgano constitucional autónomo permitió habilitar un sistema de acceso a la información y transparencia que ha mostrado su valor público, no exento de contingencias que lo han confrontado con el poder político ya que el tener la capacidad de fungir como un contrapeso importante le da un protagonismo relevante para promover prácticas que inhiben actos de corrupción, promueven la publicitación de información pública, así como un adecuado sistema de rendición de cuentas, necesario para una democracia de calidad. La concurrencia en temas de anticorrupción, así como en la habilitación de un robustecido sistema de rendición de cuentas obliga a valorar su función, así como su relevancia para promover valores éticos que den vigencia a una sociedad que se sostiene bajo un Estado de derecho efectivo.

Palabras clave: democracia, rendición de cuentas, transparencia, organismo autónomo.

ABSTRACT

The public utility that transparency and accountability hold for the democratic regime lies in the possibility of restoring confidence in the various decision-making spaces. The long march towards the autonomy of the guaranteeing bodies in the matter requires a due attention, since the implementation of the policies of transparency and accountability are a substantive axis to determine new forms of relation with the citizen from the restitution of Factors of confidence and intervention in government decisions. The institution of the autonomous organism has allowed it to enable a system of access to information and transparency that has shown its public value, not exempt from contingencies that have confronted it with political power, the capacity to function as an important counterweight gives it a leading role Relevant to promote practices that inhibit acts of corruption, promote the publicity of public information as well as an adequate system of accountability necessary for a democracy of quality. The concu-

rence in matters of anticorruption as well as in the habilitation of a robust system of accountability forces to evaluate its function, as well as its relevance to promote ethical values that give effect to a society that is sustained under the implementation of an efficient state of law.

Key words: accountability, transparency, autonomus organism, democracy.

INTRODUCCIÓN

La larga marcha para consolidar un sistema de transparencia y rendición de cuentas demanda atender una serie de factores que concurren en el trabajo de los organismos que tienen competencia en la materia. Sin duda, el valor público que se le otorgue a la agenda determina sus alcances, que para el caso mexicano forman parte del fortalecimiento de la democracia y se tornan en un efectivo mecanismo de control que garantiza prácticas de buen gobierno y de responsabilidad en el ejercicio del poder.

La promoción de la agenda en la materia demanda una serie de elementos complementarios como lo es una efectiva separación de poderes, en la que las responsabilidades compartidas implican acciones coordinadas y los problemas comunes demandan medidas compartidas; en el caso de la transparencia, el punto no es el ejercicio de publicación de las acciones que son competencia del gobierno, sino cómo se garantiza el cumplimiento de los diversos compromisos que implica la resolución de los problemas públicos. Pues se debe advertir que la transparencia forma parte de un conjunto de acciones que garantizan la institucionalización de la rendición de cuentas, es decir, se instituyen en una serie de políticas generales que se convierten en obligaciones para todo sujeto. Pero las políticas generales obligan a la adopción de acciones que deben considerar las particularidades de cada uno de los sujetos que se ven impactados por las disposiciones en la materia.

Por ello, es evidente que debemos revisar el momento que prosigue a la puesta en marcha de las políticas de transparencia, pues la evaluación nos mostrará el éxito y por ende si estamos frente a una sólida cultura de transparencia.

Por otra parte, la rendición de cuentas establece mecanismos de vigilancia y control que ya no son esfuerzos aislados, sino forman parte de las atribuciones de una dirección constitucionalmente definida en manos del organismo constitucional. Un organismo que, como tratamos de presentar, enfrenta retos en la consolidación pues hay elementos básicos para el funcionamiento que deben resolverse, por ejemplo, la concurrencia y la homologación jurídica de las leyes estatales con la nacional o, incluso, la conducción

de las decisiones a nivel organizacional. Estas contingencias debemos superarlas para garantizar una política de transparencia que conlleve procesos de intervención ciudadana, donde el gobernante debe asumir una actitud institucional favorable a la transparencia (ya sea para dar a conocer sus bienes), así como una actitud responsable para reconocer errores que durante su gestión determinan los probables resultados.

La utilidad pública que la transparencia y la rendición de cuentas guardan para el régimen democrático radica en la posibilidad de restituir la confianza. Misma que para la gestión gubernamental parece acotada en las decisiones técnicas o de administración; así como en las decisiones políticas que llegan a trastocar su dinámica del trabajo, como en el caso de la recurrente intervención que se deriva de la influyente y determinante relación de subordinación que las secretarías dependientes del poder Ejecutivo guardan con el presidente de la República.

En virtud de lo anterior, la larga marcha hacia la autonomía de los organismos garantes en la materia requiere una debida atención, ya que la puesta en marcha de las políticas de transparencia y rendición de cuentas resulta un eje sustantivo para determinar nuevas formas de relación con el ciudadano a partir de la restitución de factores de confianza y de intervención en las decisiones gubernamentales. Es decir, cada vez más estamos ante un modelo gubernamental que está expuesto –por necesidad estructural– a que “sus líneas políticas [sean] resultado de un acuerdo con actores” (García, 2009:210).

De esta manera, en la agenda de transparencia el gobierno se considera como un actor más, ya que la burocracia y la clase política son uno más de los diversos y distintos actores que manifiestan sus intereses sobre un modelo de participación de decisiones que resulta cada vez más horizontalizado. En cierta medida, en el modelo que tratamos de describir se deja de considerar al gobierno como el organismo de dirección, quien articula y determina la jerarquización en la resolución de los problemas públicos. En el mundo contemporáneo el descentramiento de la política es clave para entender el redimensionamiento de la función y lugar que ocupan el Estado y el propio gobierno en la toma de decisiones; se asume que la principal causa es porque “[...] la diferenciación funcional de la sociedad moderna conduce a un conjunto de subsistemas, siendo el Estado uno más, sin algún estatuto privilegiado para representar al sistema social en su totalidad” (Lechner, 2014:219).

Derivado de lo anterior, cuando pensamos el tema de la transparencia y la rendición de cuentas estamos obligados a analizar cómo se desarrolla la agenda en la materia, considerando que los intereses gubernamentales forman parte de las múltiples miradas que circundan el tema. Incluso podemos advertir que en la propia reproducción del poder político hay situaciones de confidencialidad y secrecía que definen sus

atribuciones, mismas que de ser expuestas al escrutinio y publicitación frente a las audiencias provoca daños sobre los miembros de la comunidad a la que por atribución el Estado tiene que garantizar su bienestar de manera eficiente.

Es por eso que el desarrollo de una política de transparencia en México ha trastocado formas de interacción en los asuntos públicos, sobre todo cuando se advierte la necesidad de publicitar las acciones gubernamentales. En virtud de lo anterior, garantizar un ejercicio de transparencia demanda complementarse con una serie de sub-derechos que doten un marco de garantías a los individuos. Éstos pueden ser los derechos a la privacidad o a demandar la respectiva responsabilidad sobre los actos de gobierno. Es por eso que la transparencia y la rendición de cuentas deben atenderse como un mecanismo de vinculación social.

Las políticas y acciones de control, así como las políticas de transparencia plantean un rediseño constitucional que garantiza la realización de políticas públicas que posibiliten “mecanismos sociales de participación con que la sociedad mantiene procesos iterativos de relación con el gobierno” (Mora, 2013). Este cambio social en materia de transparencia tiene larga data en la evolución constitucional en el país. Sin embargo, su desarrollo se ha visto expuesto a cambios que en su primera fase estuvieron contenidos en interpretaciones legales que acotaron los alcances de la reforma del artículo 6 constitucional a finales de la década de 1970.

Actualmente atender el tema de la transparencia nos obliga a señalar sus atributos y las ventajas que resultan de su concreción como una política que:

[...] remite a las características del flujo de información: accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad; donde la accesibilidad responde al “cómo” se accede a la información; la oportunidad al “cuándo”; la relevancia al “cuál y cuánta”; la inclusión a “quiénes” (bajo el supuesto de que ninguno de los usuarios relevantes debe estar excluido del proceso de acceso); la verificabilidad considera los mecanismos para corroborar que la información corresponde a hechos realizados; la inteligibilidad implica que la información debe presentarse de manera tal que sea clara y aprovechable para los usuarios y, finalmente, la integralidad refiere a información completa (Gómez, 2008:132-133).

Por ello debemos considerar la existencia de una agenda particular de la sociedad civil que incluso puede contraponerse a la gubernamental y que no necesariamente está de acuerdo en su totalidad con lo referido arriba; es así que la pluralidad de miradas e intereses hacen que la agenda de transparencia y rendición de cuentas esté expuesta a racionalidades múltiples tanto en el reconocimiento público del problema como en las diversas propuestas de solución que se ofrecen, por eso se requiere —en un contexto de

cambio permanente— que se instrumenten:

[...] procesos continuos de información y de selección de fuentes confiables, en lo que denomina la necesaria disponibilidad de evidencia para el logro de la argumentación y conducente persuasión de los actores involucrados en la gestión y formulación de políticas, como elementos sin los cuales el diseño e implementación de programas gubernamentales, no constituye alternativas viables y deseables en lo que a la materialización del bien común se refiere (León, 2013).

El avance en la conformación de una agenda de transparencia y rendición de cuentas exitosa demanda, a partir de la gestión de la agenda gubernamental por medio de la planeación de las políticas públicas, entender las distintas miradas que los actores involucrados han manifestado, así como las principales contingencias que el tema arrastra desde su introducción en el país. Es por eso que este ensayo se propone revisar de manera panorámica los alcances de las diversas reformas constitucionales, así como las leyes secundarias que permitieron el nacimiento de las instituciones y de los organismos garantistas de los derechos ciudadanos en materia de acceso a la información.

No obsta reconocer que la calidad de la información que los sujetos obligados están expuestos a cumplir bajo un ejercicio de publicidad depende de que reconozcan sus atribuciones y asuman sus responsabilidades, ya sea como parte del personal de organismos u órganos en los que la información pública con que cuentan debe ser difundida como lo establece la Constitución. Aquí lo interesante es hacer notar cómo la publicidad se garantiza como una meta que debemos evitar no se desvirtúe. El elemento garante es la ley que emana como principio del régimen legalmente constituido. Sin embargo, las normas y principios que definen el papel del gobierno (atribuciones y responsabilidades), por sí mismos no involucran ninguna posibilidad de hacer transparentes las acciones del gobierno. Se requiere de un proyecto político que, sostenido en un efectivo modelo de separación de poderes, cuente con un gobierno que garantice la división de las funciones del poder político, así como el papel del ciudadano en la conformación y funcionamiento de ese gobierno.

En una república democrática representativa como la nuestra, los principios liberales reconocen que la opacidad no es un principio viable para su desarrollo. Modificar este comportamiento o mantenerlo bajo la influencia de la transparencia y la rendición de cuentas permite valorar la función de la *Accountability* como valor, como un principio ético propio de la democracia que materializa un proyecto abierto en el que los acuerdos y negociaciones determinan una específica forma de interacción entre gobierno y gobernados. Entendemos que la rendición de cuentas permite, para y en la democracia, dos valores:

- a) *La generalización de la confianza social*. Referir este valor nos obliga a exponer cómo funciona la democracia, lo que podemos advertir es que este régimen requiere de un mínimo de confianza que envuelve el desempeño de las instituciones y los actores, es así que se determina la legitimidad como parte del binomio legal-legítimo, lo que proporciona los elementos suficientes de estabilidad política que permiten establecer un proyecto basado en la gobernabilidad –bajo los principios de eficacia y efectividad se construyen los pilares fundamentales de la doble dimensión de la legitimidad como valor de origen y como valor conforme al grado de satisfacción con el desempeño gubernamental–, donde las agencias de control son las partes originarias de los principios del mantenimiento del proyecto político a partir de que permiten “[...] el establecimiento de reaseguros institucionales que actúan en el eventual caso de que la confianza que el ciudadano ha depositado en cierto funcionario o político se vea traicionada” (Peruzzotti, 2007:7).
- b) *La institucionalización de mecanismos de señalamiento*. La rendición en un régimen democrático se traduce en una práctica preventiva, correctiva y de mejora de las políticas y prácticas institucionales, señalamos lo anterior ya que los canales de la *accountability* funcionan “[...] como mecanismos inmediatos de señalamiento que permiten a un gobierno corregir comportamientos o políticas sin tener que esperar el veredicto electoral” (Peruzzotti, 2007:8).

LA AUTONOMÍA, ELEMENTO CENTRAL PARA LA EXISTENCIA DE LOS ORGANISMOS

El concepto de autonomía permite la existencia de una serie de organismos no subordinados a poder alguno, dicha capacidad le permite distinguirse de los organismos del gobierno que guardan una relación jerárquica con alguno de los poderes a los que se deben. Estos organismos encargados de algunos elementos centrales para la vigencia del régimen democrático apropian para sí una serie de atribuciones que ningún otro poder del Estado puede arrogarse. La condición de autonomía permite garantizar la independencia del ente constitucional encargado de la vigilancia y protección de los respectivos derechos en la materia, pues esta condición le dota de una personalidad jurídica exclusiva que a su vez posibilita desarrollar competencias jurisdiccionales, por lo que su condición como órganos constitucionales autónomos evita que no se “adscriba[n] claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado” (Cárdenas, 1996:244).

A partir de principios de independencia y neutralidad estos organismos materializan su capacidad pública como espacios de contrapoder. Surgen –de cierta manera– para

limitar al poder con poder, diría Montesquieu, pero lo que implica esto es dotar de capacidad institucional y de estructura, así como de capacidades de decisión, a espacios que requieren una atención más puntual y precisa, con lo que se regula una serie de actores y prácticas que no necesariamente los poderes formales tienen capacidad para ejecutar. Incluso podemos señalar que los poderes constitucionales autónomos sirven para establecer balances y contrapesos dentro de los poderes republicanos clásicos que regulan la vida pública de la sociedad.

Por otra parte, los organismos autónomos están expuestos a embates de los poderes tradicionales, inhibir acciones que atentan contra éstos demanda que la autonomía sea garantizada tanto por los poderes formales como por actores que tratan de incidir en la materia en la que los organismos autónomos mantienen un estatus que por ley posibilita su tarea. Una tarea que, como hemos señalado, apela a que se reconozca su valor público; ya que los organismos autónomos derivan sus competencias de la división horizontal de poderes, al colocarlos al mismo rango que los poderes republicanos “clásicos”. Esta situación específica le brinda una condición especial mediante la cual contribuyen a la vida democrática.

Los organismos autónomos, con base en su función y atributos, ganan una serie de elementos exclusivos que los definen. Destacamos su autonomía financiera y funcional como evidente para considerar la administración de sus recursos a partir del establecimiento de sus propias políticas internas, que determinan no sólo su organización y procedimientos, si no los planes y programas de trabajo que establecen para desarrollar su función esencial. Al planteamiento anterior hay que adicionar el de contar con el personal idóneo que desarrolle las tareas que demanda el organismo, es así que la habilitación del respectivo programa de incorporación, promoción y separación es parte de un sistema profesional de personal que evite los vicios recurrentes en la burocracia. Asimismo, al desarrollar un trabajo técnico la apoliticidad es determinante para garantizar la toma de decisiones del organismo, independientemente de cualquiera postura militante que los integrantes de los cuerpos colegiados de dirección.

La intangibilidad y el funcionamiento con base en la Constitución, son factores que derivan de su reconocimiento constitucional. Es así que el organismo no puede estar por fuera o por debajo de la ley de la que emanan sus competencias exclusivas o jurisdiccionales en la materia. La intangibilidad a la que apelamos nos lleva a que para realizar cualquier modificación o cambio en sus funciones o estructura, y por ende en sus competencias, se requiere de un cambio constitucional que demanda consensos más amplios que los que demandan otro tipo de reformas.

Al respecto Cárdenas Gracia señala:

Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente (1996:281).

EL ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En sus inicios, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) fue erigido como un organismo en el que su proceso de integración por parte de sus comisionados y su presidente, eran seleccionados a partir de un proceso de equilibrios en donde dos de los poderes (Ejecutivo y Legislativo) tenían intervención. Por una parte, el poder Ejecutivo participaba mediante la nominación de dichos integrantes, los que requerían de la aprobación del poder Legislativo mediante la Cámara de Senadores. Con esto, el IFAI fue identificado como un organismo descentralizado no sectorizado.

La participación de más de un poder en la integración puede leerse como la necesidad de no establecer una dependencia jerárquica que afectara la autonomía de gestión y patrimonio con la que el instituto nació. Cabe acotar que en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señala la posibilidad de que en todo órgano descentralizado exista la participación de más de un poder siempre y cuando no se afecten sus criterios de operación y relación y dicho organismo realice actividades sustantivas del Estado (Cossío Díaz, 2009).

El reto en el país era poner en práctica políticas de transparencia en las que todos los actores involucrados trabajaran en pos de garantizar que toda información en posesión de las autoridades al tener “un carácter público [pudieran] los ciudadanos [tener] derecho a conocerla” (López, 2016:9). Lograr avances en esta línea implicó superar la existencia de un déficit de cultura en materia de transparencia, como ejemplo podemos señalar la propuesta de 2006 en donde se buscó, sin éxito, una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que buscaba

facultar a dicho tribunal para impugnar las decisiones del IFAI, mermando su capacidad e independencia para dictar los criterios y políticas generales que se debían garantizar.

Es así que en 2007 se propuso la reforma para que como un órgano reconocido por la Administración Pública Federal, se posibilitara su autonomía en la operatividad de su presupuesto para así cumplir con su responsabilidad de garantizar el derecho de acceso a la información, a partir de una serie de acciones que implicaban intervenir mediante su conocimiento en la negativa de información y la protección de datos personales en manos de las dependencias y entidades públicas.

LA REFORMA DE 2007, EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA NORMA INTERNACIONAL

Como parte del proceso de consolidación del derecho al acceso a la información, los cambios de la reforma de 2007 permitieron elevar a rango constitucional el derecho a la información. La reforma consolidó el carácter fundamental de dicho derecho, es así que al ser reconocido permitió conformarlo como un valor inmanente a “[...] todas las personas físicas en cuanto tales, en cuanto ciudadanos o en cuanto capaces de obrar” (Ferraoli, 2001:20).

Asimismo, de la redacción del artículo 6 de la Constitución mexicana se derivaron siete principios que sustentan los alcances:

- 1) la regla de máxima publicidad para todas las autoridades y en todos los niveles; 2) la protección de los datos personales y vida privada de las personas; 3) la prohibición a exigir justificación del interés en la solicitud de información; 4) implementación de mecanismos expeditos de acceso a la información y de apelación en caso de inconformidad, que serán atendidos por órganos especializados; 5) obligación de los sujetos que la ley identifique como obligados de contar con archivos actualizados; 6) la publicidad de recursos públicos entregados a particulares, y 7) un régimen de sanciones a quien incumpla (Peschard, 2016:48-49).

Si bien la reforma no logra consolidar una autonomía por parte del IFAI, sí ofrece viabilidad del sistema a partir de lo que identifiqué como tres ejes:

- a) Al factor institucional debemos entenderlo como un proceso de conversión que implicó superar una serie de disposiciones en materia legal, con las que el organismo descentralizado puso en práctica políticas de transparencia y acceso a la información sin exponerse en demasía a los contratiempos de su labor. Su interpretación y sanción de las normas ya existentes, brindó un escenario en donde las adecuaciones

de 2007 fueron producto de la experiencia y el trabajo que mostró las contingencias a las que la Ley en la materia se veía expuesta desde su promulgación en 2002. Es decir, el IFAI buscó “[...] cambiar el comportamiento y los resultados dejando las reglas formalmente intactas” (Levitsky y Murillo, 2012:20). La existencia de una ley secundaria y un órgano comprometido con el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados se garantizó una vez que el IFAI asumió la protección y garantía del carácter público, abierto y sencillo de la información.

- b) El papel protagónico de la defensa y promoción del derecho al acceso a la información por parte de la sociedad civil desencadenó un proceso de socialización de valores. Con ello, la sociedad civil desempeñó un papel específico como evaluador de sus gobiernos y de agente vigilante para garantizar sus derechos. Se trató de un derecho que trascendió el reconocimiento legal para adentrarse en el colectivo de la ciudadanía, con derechos y participante, ya sea por motivaciones de sector o específicas, que “[...] ponen a prueba la reputación de un poder” (Rosanvallon, 2007:31), estableciendo una relación de información en donde su derecho es ejercido y respaldado por instrumentos y organismos formales.
- c) Adicionado al fortalecimiento del derecho de acceso a la información en México, se agrega el factor internacional, ya que existen organismos plurinacionales que han acompañado el desarrollo de este derecho. Los procesos de gobernanza global, señalados por Guerra Ford (2015), han definido los principios de soberanía y por lo tanto la autoridad del Estado al reconocer instancias de jurisdicción internacionales que impactan en la política interior de las naciones. Con ello, el reconocimiento formal de estas instancias las ha vuelto en actores sustantivos para la promoción y protección de estos principios y garantías de los derechos fundamentales como lo es el acceso a la información. A las disposiciones legales generales en el país, se las complementa mediante la Constitución con ordenamientos internacionales que abogan en materia de acceso a la información.

Por ejemplo, el derecho de acceso a la información tiene como antecedente el establecimiento de bases mínimas durante el régimen autoritario de 1977 a partir del ámbito de lo electoral. La reforma de 1977 priorizó a los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación como parte de una medida que beneficiaba a la población, pues con ésta se podían diversificar las ideas y opiniones mediante la información (Carmona, 2015). Lo cuestionable aquí es la omisión en esta norma del reconocimiento de los derechos para los individuos como fueron señalados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Así, el ciudadano y la información no establecen una relación directa, sino que los beneficios quedan en intermediarios, llamados partidos políticos.

El cambio gradual por conversión que se ha desarrollado en México para impulsar las políticas de transparencia nos sitúa frente a un escenario en donde el juez repara las limitaciones en la aplicación de la ley al restituir capacidades y, por lo tanto, responsabilidades del Estado para garantizar el acceso a la información cuando este derecho es violado. Los sesgos de 1977, si bien limitaron los alcances del acceso a la información cuando en 1997 se perfiló nuevamente una transformación en los criterios y el acceso a la información, también se logró un cambio al dejar de ser un derecho concomitante de los partidos políticos y pasar a ser un derecho humano, garantía del individuo y en sintonía con las legislaciones internacionales.

LA DIFICULTAD DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL SISTEMA DE TRANSPARENCIA

Uno de los principales obstáculos que el IFAI enfrentó, como organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información, fueron los constantes enfrentamientos con distintas instancias al interior de la administración pública, que, por conflicto y/o salvaguarda de intereses particulares, entraron en una dinámica de embates y enfrentamientos con instancias que asumieron la defensa de la no publicación de la información. El ejemplo que detonó los esfuerzos por resguardar al instituto y fortalecerlo fue la solicitud de información de un ciudadano para saber acerca de *las denuncias y expedientes que tiene Rosario Robles y su familia* a la que, en mayo de 2010, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa otorgó una suspensión a favor de la PGR para negar la información.

El ejemplo citado se adiciona a las 68 ocasiones que hasta 2013 desafiaron la autoridad del instituto, dichos desencuentros ratificaron que el IFAI fuera un órgano garante y que sus resoluciones no fueran impugnadas. Lo anterior sólo dibujaba un camino claro a seguir, la autonomía del instituto era clave para blindar su trabajo en la materia. Por ello, en la reforma constitucional de 2014, se buscó consolidar un instituto autónomo capaz de garantizar sus atribuciones de manera exclusiva deslin-dándolo de cualquier otro poder al no estar subordinado a ellos. El rasgo como órgano constitucional significó también una paridad de rango y participación en la dirección política del Estado.

La reforma ofreció respuestas positivas, garantizó un modelo que redefinió las atribuciones del instituto en cuanto autoridad jurisdiccional al coordinar el llamado sistema nacional de transparencia. Para dicho proceso, los cambios fueron los siguientes: 1) facultades ampliadas para conocer sobre solicitudes de información en materia de acceso de información y protección de datos; 2) conocer sobre las resoluciones que

emitan los órganos estatales y tener la capacidad de atracción; 3) al ampliarse el padrón de sujetos obligados entre los que destacan el Poder Legislativo, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos, fondos públicos, órganos constitucionales autónomos; 4) las resoluciones que emita el órgano constitucional serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; 5) establecer una coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, Archivo General de la Nación, INEGI y gobierno de la Ciudad de México para incentivar la rendición de cuentas a partir de acciones específicas como son asesorías, capacitaciones, levantamiento de información, 6) la autonomía plena del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Es importante señalar que los cambios mencionados llevaron en primera instancia a superar una serie de criterios acotados por parte de los legisladores. Así, el cambio del organismo no responde ni se ajusta necesariamente a un modelo que se ha perfeccionado por capas, pues existen acciones específicas y contextos dados que han hecho que éste responda a impulsos lo suficientemente fuertes para que se transite rápidamente mediante cambios significativos y no graduales.

Como consecuencia de la reforma de 2014, tanto la elaboración de la Ley General de Transparencia como de la Ley Reglamentaria del artículo 6 constitucional redefinió las atribuciones del instituto, que ha venido generando el entramado normativo complementario como son la institución de las leyes secundarias que en 2016 se han elaborado, es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, abrogando la legislación en materia que se tenía desde 2002. Con ello, lo que se intenta ejemplificar es el proceso de fortalecimiento que la legislación en materia de transparencia y acceso a la información ha tenido, desde la creación del IFAI, el carácter constitucional y el reconocimiento del acceso a la información como un derecho han sido los fundamentos del camino hacia un gobierno abierto, que en el caso mexicano responde a grandes y acelerados cambios.

Una vez armonizadas las reformas y disposiciones con la reforma constitucional de 2014, se estableció un organismo con nuevas atribuciones y nuevo nombre, cambiando a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El cambio de nombre, más que una nomenclatura implicó nuevos alcances en sus atribuciones para incrementar el número de sujetos obligados, así la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (mayo de 2016) estableció disposiciones para que en el orden federal sea garantizado el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, teniendo como base el texto constitucional en su artículo 6 y la Ley General de Transparencia.

El desafío para la realización de este nuevo modelo de transparencia marca el camino hacia un gobierno abierto y establece los criterios reglamentarios para la diversidad

de actores obligados a garantizar políticas de transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior lo señalamos ya que es extenso el número de sujetos obligados y todos responden a una serie de criterios estandarizados, por ende, el dilema es que, a nuestro entender, hace falta tomar en cuenta la pluralidad de organismos al interior de la administración pública federal y respecto de diversos sujetos con naturaleza jurídica diversa. Por ello sería erróneo suponer que unos y otros trabajan y deben ser evaluados en igualdad de condiciones, sus dinámicas son diferentes y sus funciones también. Lo que sí debe establecerse son los principios a partir de los cuales se hará efectivo el derecho de acceso a la información y protección de datos.

[En virtud de lo anterior, debemos contar con un] esquema idóneo para eliminar las asimetrías en el ejercicio del derecho de acceso a la información, sería un error mayúsculo pensar que someter en igualdad de condiciones a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo público, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona física y moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, será la llave para consolidar instantáneamente un régimen de transparencia (Azua, 2015:334).

Lo anterior lo señalamos a partir de que las nuevas disposiciones establecen una alta responsabilidad de los sujetos obligados ajenos a la tutela del poder Ejecutivo federal, por lo que lograr un robusto sistema de transparencia requiere atender una diversidad de información e incluso procedimientos que deben atenderse para configurar un eficiente modelo que dé vigencia al acceso a la información como un derecho humano.

Las obligaciones de los órganos internos conformados como derivado de la ley hacen necesario un trabajo enfocado en asumir una función de revisión bajo criterios cualitativos que reconozcan y trabajen bajo el principio rector de máxima publicidad y buena fe. Pero no basta con la adopción de estos principios, la nominación de integrantes es importante también, pues en ellos recae una responsabilidad de participación compartida con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Respecto a la información que debe ser publicada por los sujetos obligados, en ésta debe prevalecer un criterio en el que primen los factores cualitativos, por ejemplo: utilidad y disponibilidad de la información son factores que todos los sujetos obligados deben atender con la finalidad de establecer un proceso o círculo virtuoso que haga del sistema un modelo proactivo.

La impugnación de las resoluciones no es un elemento superado, producto de las recientes reformas existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

observe en materia de seguridad nacional las resoluciones del INAI. Esto a partir de que el Consejo Jurídico del Poder Ejecutivo tiene la capacidad de impugnar dichas decisiones, siempre y cuando se encuentren en este supuesto. Por ende, la creación del órgano garante está a expensas de disposiciones que reclaman responsabilidades y criterios que al compartirse demandan acciones pertinentes que fortalezcan el sistema de transparencia, no su debilitamiento.

Finalmente, la reciente discusión en materia del Sistema Nacional Anticorrupción obliga a revisar el tema del acceso a la información, ya que al establecer las responsabilidades del servidor público, vistos a la luz de la ley como sujetos obligados, requiere definir competencias compartidas y a su vez establecer los criterios que alcanzan materias como fiscalización y control de recursos que actualmente se encuentran bajo la criba de la opinión pública derivado de los usos y abusos que se hace de la hacienda pública, tanto federal como estatal.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La importancia de la realización de reformas en materia de acceso a la información, como derecho fundamental reconocido por la Constitución, cuando son vinculadas con políticas destinadas abiertamente a combatir el tema de la corrupción, nos coloca frente a un tema que estructuralmente aqueja la calidad de la democracia y el buen gobierno. En materia de investigación, el tema obliga a la evaluación de los distintos frentes debido a los diversos actores que interactúan o participan en su desempeño. De manera automática no se cuenta con una política a favor del acceso a la información, que sea confiable y expedita, garantizada por un principio de máxima publicidad, pues se requiere configurar junto con la transparencia un efectivo sistema de rendición de cuentas que vigile la actuación del funcionario y que a su vez ponga en práctica un sistema de sanción y reparación del daño acorde con los nuevos tiempos.

La centralidad de la agenda en materia de transparencia y rendición de cuentas nos permite atender el valor público que dicho modelo en construcción guarda para una sociedad altamente demandante, pues su realización permite contar con canales que promuevan una mejor práctica por parte de sus gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

Azuara, Cecilia (2015). "Apuntes sobre la implementación del nuevo régimen de transparencia en México", *Revista Posgrado de Derecho* (319-340), México: UNAM.

- Cárdenas, Jaime F. (1996). *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM.
- Carmona, Jorge (2015). “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, en Jaqueline Peschard (coord.), *A 10 años del derecho de acceso a la información en México. Nuevos paradigmas para su garantía*. México: INAI, pp. 33-78.
- Cossío, J. Ramón (2009). Voto particular que formula el ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, promovida por la Procuraduría General de la República en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5082117&fecha=02/03/2009], fecha de consulta: 22 de agosto de 2016.
- Ferrajoli, Luigi (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- García, Manuel (2009). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. España: Alianza Universidad.
- (1981). “El “status” del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. VI, núm. 1, enero-abril.
- Gómez, Arely (2008). “La transparencia en el ámbito de la procuración de justicia penal electoral”, en *Transparencia electoral e historia: 1988-2008. Avances y retrocesos. Memoria y perspectivas*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Guerra, Oscar (2015). *XXV Congreso de Derecho. La gobernanza global y la transparencia*. México: UDLAP [http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Transparencia%20y%20Gobernanza_UDLA_140415.pdf], fecha de consulta: 24 de agosto de 2016.
- Lechner, Norbert (2014). “Los patios interiores de la democracia”, en Norbert Lechner, *Obras III. Democracia y utopía: la tensión permanente*. México: Fondo de Cultura Económica/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- León, Juan Carlos (2013). “La construcción de la agenda de políticas desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas”, en Juan Carlos León y Salvador Mora (coords.), *Las políticas públicas: incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y rendición de cuentas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Levitsky, Steven y María V. Murillo (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”, *Revista Politai*, 3(5), pp. 17-44.
- López, Sergio (2016). “El trayecto de la reforma constitucional”, en Jaqueline Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. México: IJ-UNAM/Seminario Universitario de Transparencia, pp. 3-32.
- Mora, Salvador (2013). “La experiencia de la accountability social en México frente al rediseño de políticas públicas de transparencia”, en Juan Carlos León y Salvador Mora (coords.), *Las políticas públicas: incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y rendición de cuentas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreno, Ileana (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México: Porrúa.

- Peruzzotti, Enrique (2007). *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*, ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, República Dominicana [http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf], fecha de consulta: 29 de agosto de 2016.
- Peschard, Jaqueline (coord.) (2016). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (79-92). México: IIJ-UNAM/Seminario Universitario de Transparencia.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Argentina: Manantial.
- Salazar, Pedro (2016). “¿Vinculatorias, definitivas e inatacables?”, en Jaqueline Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (79-92). México: IIJ-UNAM/Seminario Universitario de Transparencia.



El Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas firma la nueva Constitución.